

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

STUDIA ADMINISTRACYJNE



NR 1(19) | 2024

Rada Naukowa / Scientific Board

Małgorzata Ofiarska – Przewodnicząca Rady Naukowej/Chairperson of the Scientific Council, Piotr Dobosz, Jurgita Pauzaite-Kulvinskiene, Marek Górski, Barbara Iwańska, Monika Król, George Goradze, Andrzej Gorgol, Daniel Wacinkiewicz, Boštjan Brezovnik, Marcin Stoczkiewicz, Lorant Csink

Lista recenzentów znajduje się na stronie www.wnus.usz.edu.pl/sa / The list of reviewers can be found at www.wnus.usz.edu.pl/sa

Redaktor naukowy / Editor-in-chief

dr hab. Anna Barczak, prof. US

Zastępca redaktora naukowego / Deputy Editor-in-chief

dr hab. Ewa Kowalewska, prof. US

Sekretarz redakcji / Secretary of the editorial office

dr Konrad Garnowski

Redaktorzy tematyczni / Thematic editors

dr Konrad Garnowski

dr Przemysław Zdyb

Redaktor językowy / Language Editor

Natalia Jóźwiak

Korekta / Proofreading

Paulina Iwan

Projekt okładki / Cover design

Joanna Dubois-Mosora

Skład / Typesetting

Aleksandra Hajduk

Wersja elektroniczna jest wersją pierwotną / The electronic version is the original version.

Elektroniczna wersja czasopisma jest dostępna na stronie: www.wnus.usz.edu.pl/sa / The electronic version of the journal is available at: www.wnus.usz.edu.pl/sa.

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych: The Central European Journal of Social Sciences and Humanities www.cejsh.icm.edu.pl | Pełne wersje opublikowanych artykułów są dostępne w bazie indeksacyjnej The Central and Eastern European Online Library (CEEOL) www.ceeol.com / Abstracts of published articles are available online in an international database: The Central European Journal of Social Sciences and Humanities www.cejsh.icm.edu.pl | Full versions of published articles are available in the indexing database of The Central and Eastern European Online Library (CEEOL) www.ceeol.com

Czasopismo Studia Administracyjne jest indeksowane w bazie ERIH PLUS – The European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences / The journal Administrative Studies is indexed in the ERIH PLUS database - The European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2024 / © Copyright by University of Szczecin, Szczecin 2024

ISSN (print): 2080-5209 ISSN (online): 2353-284X

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu SZCZecińskiego / SCIENTIFIC PUBLISHING HOUSE OF THE UNIVERSITY OF SZCZECIN

Wydanie I. Ark. wyd. 7,0. Ark. druk. 5,75. Format B5. Nakład 56 egz. /

Issue I. Publishers' Ark. 7,0; Print Ark. 5.75. Format B5. Print run of 56 copies.

Spis treści / Table of contents

ARTYKUŁY/ARTICLES

Małgorzata Biszczanik

Zastosowanie przepisów działu IVa kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach kończących się wydaniem decyzji związanej 5

Application of the provisions of Section IVa of the Code of Administrative Procedure in cases resulting in a bound decision 5

Anna Folgier

Gwarancje ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym na przykładzie art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego.....21

Safeguards of the rights of the individual in the administrative proceedings on the example of article 8 of the code of administrative procedure (Protection of the Rights of Individuals in Light of Article 8 of the Code of Administrative Procedure)21

Wiktor Gnych-Pietrzak, Katarzyna Rytwińska

Legitymacja syndyka jako strony w postępowaniu podatkowym..... 35

Legitimacy of the syndic as a party in tax proceedings 35

Jakub Marchewka

Znaczenie nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa w systemie *corporate governance*47

Importance of shareholders supervision in state-owned companies in the corporate governance system47

GŁOSY/COMMENTARIES

Daria Trzciniecka

Czy prawo do życia w czystym środowisku jest dobrem osobistym? Głosa krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 roku (sygn. III CZP 27/20) 63

Is the right to live in a clean environment a personal interest? Critical gloss on the resolution of the Supreme Court of May 28, 2021 (ref. III CZP 27/20) 63

RECENZJE/REVIEWS

Ewa Kowalewska

Wojciech Bożek, *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022 ISBN 978-83-8291-387-3..... 75

Wojciech Bozek, *Public law penalties of a preventive character constituting a source of income for the state budget*, C.H. Beck Publishers, Warsaw 2022 ISBN 978-83-8291-387-3..... 75

SPRAWOZDANIA/REPORTS

Dominika Kliber, Elżbieta Nowacka, Karolina Pieśła, Tomasz Kowalski

Sprawozdanie z Europejskiego Dnia Prawnika zorganizowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego 25 października 2023 roku 79

Report on the European Lawyers' Day organized at the Faculty of Law and Administration of the University of Szczecin on October 25, 2023. 79

Daria Trzciniecka, Karolina Pieśła

Sprawozdanie z Dni Nauki na kierunku Administracja na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego 83

Report on the Science Days for Administration majors at the Faculty of Law and Administration at the University of Szczecin 83

Małgorzata Biszczyńska

Uniwersytet Warszawski
e-mail: m.biszczyńska2@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9930-7528



Zastosowanie przepisów działu IVa kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach kończących się wydaniem decyzji związanej

ABSTRAKT

Przedmiotem badań i analiz podjętych w ramach niniejszego opracowania jest problematyka możliwości zastosowania przepisów działu IVa kodeksu postępowania administracyjnego w sytuacji, w której przepis ustawy materialnej przewiduje obligatoryjność wymierzenia przez organ administracji publicznej administracyjnej kary pieniężnej w drodze tzw. decyzji związanej. W pierwszej kolejności podjęto próbę analizy charakteru decyzji związanej w ramach szeroko pojętej dyskrecjonalności prawa administracyjnego. Charakter decyzji związanej wskazuje jednoznacznie na jej charakter obligatoryjny pod kątem zastosowania ściśle określonego środka administracyjnego w postaci kary pieniężnej. W przypadku jednoznacznego określenia konkretnego mechanizmu prawnego jako wiążącego dla organu administracji publicznej przez przepisy ustawy materialnej dowolność w określaniu wysokości kary administracyjnej lub zrezygnowanie z jej nałożenia może być uznane za sprzeczne z zasadą pewności prawa. Następnie, poprzez analizę licznego orzecznictwa sądów oraz organów administracyjnych, dokonana została charakterystyka art. 189a i n. k.p.a. w przedmiocie możliwości ich zastosowania wobec decyzji związanych. Celem opracowania jest kompleksowa analiza wykładni dokonywanej przez sądy administracyjne oraz wskazanie na brak możliwości zastosowania działu IVa k.p.a. wobec decyzji związanych. Wyniki badania w tym opracowaniu odpowiadają na pytanie, czy charakter decyzji związanych pozostawia jakiegokolwiek luz decyzyjny w przedmiocie rozstrzygnięcia, zwłaszcza jeśli chodzi o zrezygnowanie z nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub ustalenie jej wysokości.

SŁOWA KLUCZOWE

administracyjne kary pieniężne, decyzja związana, uznanie administracyjne, wysokość administracyjnej kary pieniężnej, odstąpienie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej

Application of the provisions of Section IVa of the Code of Administrative Procedure in cases resulting in a bound decision

ABSTRACT

The subject of research and analysis undertaken within the framework of this study is the issue of the possibility of applying the provisions of Section IVa of the Code of Administrative Procedure in a situation in which a provision of a substantive law provides for the obligatory imposition of an administrative fine by a public administration body by means of a so-called bound decision. First, an attempt was made to analyse the nature of a bound decision within the broad discretion of administrative law. The nature of a bound decision clearly indicates its obligatory character in terms of the application of a strictly defined administrative measure in the form of a financial penalty. Where a specific legal mechanism is unambiguously defined as binding on a public administration body by the provisions of a substantive law, discretion in determining the amount of an administrative penalty or refraining from its imposition may be considered contrary to the principle of legal certainty. Subsequently, through the analysis of numerous rulings of courts and administrative bodies, the characteristics of Article 189a and others of the Code of Administrative Procedure in respect of the possibility of their application in relation to related decisions were made. The aim of the study is to comprehensively analyse the interpretation made by administrative courts and to indicate the inapplicability of Section IVa of the Code of Administrative Procedure to bound decisions. The results of the research in this study answer the question whether the nature of bound decisions leaves any slack in the subject of decision-making, especially when it comes to abandoning the imposition of an administrative fine or setting its amount.

KEYWORDS

administrative fines, bound decision, administrative recognition, amount of administrative fines, waiver of administrative fines

Wprowadzenie

Dogmatyka administracyjnych kar pieniężnych wskazuje na zróżnicowaną analizę ustawowych przesłanek wymiaru administracyjnych kar pieniężnych, wprowadzonych do polskiego systemu prawa administracyjnego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹. Problematyka kar pieniężnych – rozumianych jako sankcje pieniężne pełniące funkcje represyjną oraz prewencyjną, mające na celu odstraszenie podmiotów zobowiązanych z mocy prawa przed przekroczeniem dyspozycji nakazu lub zakazu wskazanego w przepisie ustawy prawa administracyjnego materialnego – jest od dłuższego czasu przedmiotem rozważań orzeczniczych oraz doktrynalnych.

Nowa regulacja wskazana w rozdziale IVa ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego² umożliwiła nakładanie i wymierzanie przez organy administracji publicznej sankcji pieniężnych w drodze decyzji administracyjnych w postępowaniu uregulowanym przepisami k.p.a. oraz ustaw szczególnych. Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie regulacji

1 Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

2 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. poz. 168 z późn. zm.), dalej jako „k.p.a.”

administracyjnych kar pieniężnych do ustawy o charakterze procesowym, gdzie ich regulacja należeć powinna do przepisów prawa administracyjnego materialnego, skutkuje określonymi konsekwencjami prawnymi. Ze względu na ich specyficzny charakter, który często przyjmuje praktycznie bardziej restrykcyjną formę niż sankcje określone w prawie karnym, proces podejmowania decyzji administracyjnych powinien być poddany szczególnym ograniczeniom. Ma to na celu zapewnienie pewności prawa oraz ochrony interesów podmiotu zobowiązanego.

Obecnie większość przepisów prawa administracyjnego materialnego, które stanowią *lex specialis* w stosunku do rozdziału IVa k.p.a., wskazuje na możliwość podejmowania przez organy administracji publicznej określonych decyzji o charakterze uznaniowym. Decyzje takie służą jako narzędzia administrowania, w ramach których organ ma swobodę zarówno w kwestii podejmowania decyzji, jak i odstąpienia od nałożenia kary lub ustalenia wysokości nałożonej sankcji pieniężnej³. O ile jednak uznaniowe akty administracyjne oparte są na konkretnych przepisach, mają swoje podstawy w konkretnych przepisach, określających zakres swobody organu administracji, o tyle kluczowym elementem dla ustalenia ich legalności jest przeprowadzenie procesu decyzyjnego mającego na celu dokładne i właściwe określenie stanu faktycznego⁴.

Podkreśla się, że w trakcie postępowania administracyjnego prowadzącego do uznaniowej decyzji organ administracji powinien szczegółowo zanalizować stan faktyczny i dokładnie dopasować go do stanu prawnego. W tym kontekście podkreśla się, że wymagania stawiane organom administracji publicznej są bardziej rygorystyczne niż w przypadku podejmowania decyzji związanych z innymi kwestiami⁵. Niemniej jednak ustawy administracyjne przewidują także możliwość nałożenia administracyjnych kar pieniężnych również na podstawie decyzji związanych, które, w przeciwieństwie do decyzji uznaniowych, nie wskazują na określony luz decyzyjny w przedmiocie możliwości dokonywania wartościowania i wyboru danego rozstrzygnięcia prawnego, a uniemożliwiają jakiegokolwiek miarkowanie sytuacji prawnej podmiotu, w szczególności w ramach wykładni art. 189f k.p.a.⁶ Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie problematyki, jak dyrektywy wymiaru administracyjnych kar pieniężnych z art. 189f k.p.a. są rozumiane w zakresie wydawania decyzji związanych, w szczególności w zakresie orzecznictwa wybranych Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto przeanalizowane zostało rozumienie

3 J. Biłas, *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji*, Rocznik Samorządowy 2015, t. 4, s. 29. Zob. również I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1992, z. 10, s. 33.

4 Wyrok NSA z 6 października 2010 r., II GSK 55/09, LEX nr 571724: „Wymogi, jakim powinna odpowiadać decyzja wydana w ramach uznania administracyjnego, są dalej idące niż ma to miejsce w odniesieniu do decyzji związanej. Podyktowane jest to tym, że przepis prawa stanowiący podstawę dla wydania decyzji związanej sprowadza rolę orzeczniczą organu w zasadzie do dokonania subsumcji zachowania, bądź sytuacji strony postępowania pod dany przepis prawa i zastosowania ściśle określonego skutku prawnego jaki przepis ten przewiduje”. Zob. również wyrok NSA z 6 października 2009 r., II GSK 53/09, LEX nr 573539; wyrok SN z 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, LEX nr 10913.

5 Wyrok NSA z 16 listopada 1999 r., III SA 7900/98, LEX nr 47243; wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2005 r., III SA/Wa 2293/05, LEX nr 192526.

6 Przepis ten reguluje możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na rzecz pouczenia podmiotu zobowiązanego w sytuacji, w której podmiot ten zaprzestał naruszenia prawa przy jednoczesnym istnieniu znikomej wagi naruszenia prawa, lub w sytuacji, w której za to samo postępowanie strona już wcześniej otrzymała od innego właściwego organu administracji publicznej skuteczną karę pieniężną bądź też została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub przestępstwo, przy czym wcześniejsza kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

powyższej relacji przez doktrynę oraz organy administracji publicznej w toku wydawania decyzji nakładających sankcje pieniężne.

Warto podkreślić, że właściwe zrozumienie warunków dotyczących wymiaru administracyjnych kar pieniężnych ma istotne znaczenie dla ich prawidłowego i skutecznego stosowania przez organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne. Przedmiotem rozważań jest prawna możliwość miarkowania administracyjnych kar pieniężnych w sytuacji spełnienia przesłanek z art. 189f §1 k.p.a. Nowe przepisy prawa administracyjnego miały na celu dostosowanie się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, które podkreślały konieczność wprowadzenia ogólnych zasad dotyczących nałożenia kar pieniężnych. W praktyce nie dochodzi jednak do prawidłowego stosowania przepisów rozdziału IVa k.p.a. w sytuacji ustawowego uregulowania obowiązku wydawania decyzji związanych. Ta kwestia stanowi przeszkodę w zagwarantowaniu zgodności z zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi pewności prawa oraz dostosowania rozstrzygnięć organów do wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych.

Charakter decyzji związanych w związku z art. 189f k.p.a.

O ile przez decyzję administracyjną rozumie się oświadczenie woli określonego podmiotu pojmowanego jako organ administracji publicznej, kompetentny i kwalifikowany do wydawania aktów wiążących podmioty prawa, w wyniku subsumpcji normy zawartej w administracyjnym prawie materialnym w związku z normą prawa procesowego oraz określonego stanu faktycznego w określonym trybie, formie oraz strukturze, rozstrzygający indywidualną sprawę konkretnej osoby w celu wywołania skutku w sferze stosunku materialnego bądź procesowego⁷, o tyle definicja decyzji związanej ma węższy zakres dyspozycji. Decyzja związana rozumiana jest jako decyzja administracyjna, dla której określony przepis prawa nie przyznaje organowi administracji publicznej jakiegokolwiek luzu decyzyjnego w przedmiocie władzy uznaniowej bądź wyboru określonego rodzaju rozstrzygnięcia. Obecny podział na decyzje uznaniowe oraz decyzje związane jest podziałem rozumianym zarówno na płaszczyźnie prawa materialnego, tj. w ramach języka prawnego, jak również samej doktryny, tj. języka prawniczego⁸. W przypadku zamiaru znacznego ograniczenia zastosowania konkretnej instytucji prawa procesowego do minimum i określonego typu decyzji legislator jednoznacznie wyraża to w treści ustanowionych przepisów prawnych poprzez zastosowanie instytucji decyzji związanej. Regulacja prawna dotycząca decyzji związanych nie jest bowiem przedmiotem jedynie przepisów prawa materialnego, jak np. w art. 83bb ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym⁹ bądź art. 174 ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku

7 B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 22–23. Zob. też uchwała Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, LEX nr 11678.

8 P. Gołaszewski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 44; P. Gołaszewski, *Dopuszczalność zmiany (uchylenia) decyzji związanej w postępowaniu administracyjnym – uwagi krytyczne na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Monitor Prawniczy 2012, nr 19, s. 1028.

9 Ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowych (Dz.U. z 1997 r. poz. 602 z późn. zm.).

o odnawialnych źródłach energii¹⁰. Należy podkreślić, że jej zastosowanie jest widoczne także w przepisach prawa procesowego, zarówno bowiem obowiązujący obecnie art. 233 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja Podatkowa¹¹, jak i uchylony art. 138 § 3 k.p.a. wprost stosowały pojęcie decyzji związanej w stosunku do sposobu rozstrzygnięcia spornej sprawy przez organ administracji publicznej.

Pogląd o konieczności jednolitego rozumienia decyzji związanych sformułowany został w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2016 roku¹². W uzasadnieniu wyroku zwrócono uwagę, że organ administracji i publicznej w sytuacji stwierdzenia spełnienia wszelkich normatywnych przesłanek wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej jest zobowiązany do jej nałożenia. Sąd wskazał, że organ nie jest jedynie uprawniony, lecz zobowiązany. Decyzja związana odnośnie do nałożenia kary pieniężnej jest bowiem wyłączona spoza zakresu uznania administracyjnego. W tym przedmiocie wskazano jednocześnie, że w sytuacji uregulowania szczególnego, tj. odrębnego w stosunku do działu IVa k.p.a., ogólne dyrektywy prawa administracyjnego z art. 189d i n. k.p.a. nie będą miały zastosowania. Skoro bowiem organ dokonał należytej subsumcji zachowania podmiotu zobowiązanego pod obowiązujący przepis prawa, a wydanie decyzji w przypadku niedopełnienia obowiązku jest zobowiązaniem organu, to oczywiste jest, że decyzja ma charakter związany¹³. Przeciwny pogląd wyrażony został w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 grudnia 2023 roku, zgodnie z którym art. 189f § 1 i 2 k.p.a. ma także zastosowanie do decyzji związanych¹⁴. Skorelowany z tym poglądem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2018 roku, według którego brak zastosowania w sprawie przepisów działu IVa k.p.a. skutkować będzie naruszeniem przez organy administracji publicznej przepisów prawa procesowego, tj. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. w zakresie mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy¹⁵. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie jedynie wtedy, gdy przepisy ustawy szczególnej nie regulują samodzielnie określonej problematyki dotyczącej administracyjnych kar pieniężnych. Należy jednak podkreślić, że sądy administracyjne, opierając swoje orzeczenie na możliwości zastosowania art. 189f i n. k.p.a. do decyzji związanych, wskazują jedynie na cel działu IVa k.p.a., tj. wypełnienie systemowej luki w standardzie ochrony praw jednostki, dostosowując system prawa administracyjno-karnego do wymogów konstytucyjnych oraz konwencyjnych. Według uzasadnienia przytoczonego powyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lipca 2020 roku, który również jest poglądem odosobnionym, instytucje wymienione w art. 189a § 2 k.p.a. są autonomiczne, a przepisy k.p.a. nie mają zastosowania, chyba że każda z tych instytucji została odrębnie uregulowana w innych przepisach¹⁶.

10 Ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r. poz. 478 z późn. zm.).

11 Ustawa z 28 sierpnia 1997 r. – Ordynacja Podatkowa (Dz.U. z 1997 r., poz. 926 z późn. zm.).

12 Wyrok SA w Warszawie z 29 września 2016 r., VI ACa 1115/15, LEX nr 2174837.

13 *A contrario*, wyrok SA w Warszawie z 16 września 2016 r., VI ACa 936/15, LEX nr 2152446.

14 Wyrok WSA w Krakowie z 12 grudnia 2023 r., III SA/Kr 1396/23, LEX nr 3655895.

15 Wyrok WSA w Warszawie z 8 listopada 2018 r., IV SA/WA 1878/18, LEX nr 2651533.

16 Wyrok NSA z 14 lipca 2020 r., II OSK 943/20, LEX nr 3071720. Zob. również wyrok NSA z 10 października 2019 r., II GSK 753/19, LEX nr 2740396. W przeciwieństwie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2019 r., VI SA/Wa 1913/18, LEX nr 3074511.

Sąd administracyjny wskazuje, że inkluzja szczegółowych regulacji w ustawie odnoszących się do jednej z instytucji wymienionych w art. 189a § 2 k.p.a. nie oznacza automatycznie braku możliwości zastosowania przepisów k.p.a. w odniesieniu do pozostałych instytucji, jeśli ustawa szczególna ich nie ureguluje, co jest rozumieniem błędnym w odniesieniu do charakteru decyzji związanych oraz do zamiaru ustawodawcy. Nie można podzielić argumentu możliwości stosowania działu IVa k.p.a. do decyzji związanych. Problemem jest bowiem podział decyzji administracyjnych na decyzje związane oraz uznaniowe. Zbyt szeroki luz decyzyjny zagwarantowany w uznaniu administracyjnym, który byłby następnie stosowany wobec decyzji związanych, prowadziłby do paradoksalnego wniosku, że każda decyzja organu administracji publicznej powinna być pozbawiona jakiegokolwiek charakteru wiążącego. Uznawanie, że decyzje związane byłyby sprzeczne z zasadą określoną w art. 32 ust. 2 pkt 1 oraz art. 2 Konstytucji, w przeciwieństwie do decyzji uznaniowych, prowadziłoby do znacznego pogorszenia stanu administracji publicznej oraz mogłoby wiązać się z dotkliwą ingerencją organu administracji publicznej mającego zbyt szeroki luz decyzyjny.

Ocena możliwości zastosowania przepisów działu IVa k.p.a. w przedmiocie decyzji związanych

Przechodząc do szczegółowej analizy możliwości stosowania art. 189f k.p.a. wobec decyzji związanych, należy przypomnieć, że regulacja administracyjnych kar pieniężnych wyrażona w rozdziale IVa k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej obowiązek uwzględniania dyrektyw wymiaru sankcji pieniężnych (art. 189d) pod kątem okoliczności wyłączających nałożenie administracyjnej kary pieniężnej (art. 189e) oraz okoliczności uzasadniających odstąpienie od jej nałożenia (art. 189f). Problematyka zawarta w niniejszych przepisach ustawy przy podkreśleniu okoliczności, które organ ma obowiązek wziąć pod uwagę przy wymierzaniu kary, niewątpliwie ma zastosowanie praktyczne w przedmiocie rzeczywistej wysokości administracyjnej kary pieniężnej¹⁷. Warto jednak podkreślić, że stosowanie niniejszych przepisów imperatywnych jest możliwe jedynie w sytuacji uznania decyzji za uznaniową. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w przypadku, gdy przepisy konkretnych ustaw prawa administracyjnego materialnego w sposób oczywisty wskazują na obowiązek nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o dokładnie określonej kwotowo wysokości stawki, norma wynikająca z przepisu art. 189f k.p.a. nie znajdzie zastosowania¹⁸.

17 Zob. D. Gregorczyk, *Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, (w:) *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 381. Zob. również W. Sawczyn, (w:) *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 411–412.

18 Wyrok NSA z 3 grudnia 2019 r., II OSK 3087/18, LEX nr 2761320. Zob. również wyrok WSA w Warszawie z 11 lipca 2018 r., VIII SA/Wa 205/18, LEX nr 2531534, zgodnie z którym: „Organ administracji publicznej nie może odstąpić od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, jak również nie może jej miarkować przy uwzględnieniu takich kryteriów jak okres uchybienia terminowi czy przyczyny uchybienia terminowi. Ustawodawca nie przewidział możliwości odstąpienia od wymierzenia tej kary, nadał jej charakter obligatoryjny określając jej wysokość wprost w ustawie”. Zob. również D. Gregorczyk, *Administracyjne...*, dz. cyt., s. 381.

Należy zaznaczyć, że stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie nie jest odosobnione, także doktryna podkreśla bowiem brak możliwości miarkowania sankcji przy decyzjach związanych¹⁹.

Charakter decyzji związanych wskazuje jednoznacznie na jej charakter obligatoryjny pod kątem zastosowania ściśle określonego środka administracyjnego w postaci kary pieniężnej. W sytuacji jednoznacznego określenia konkretnego mechanizmu prawnego jako wiążący organ administracji publicznej w drodze przepisów ustawy materialnej, miarkowanie wysokości kary administracyjnej, względnie odstąpienie od jej wymierzenia, jest uznawane przez Naczelną Sąd Administracyjny, co do zasady, jako niezgodne z zasadą pewności prawa. Podkreślając celowość regulacji ustawodawcy w przedmiocie określenia pojęcia decyzji związanej, wskazać należy jednak na brak w tym zakresie ogólnej regulacji w ramach rozdziału IVa k.p.a. pozwalającej na możliwość odstąpienia od wymierzenia kary w zakresie decyzji związanych. W uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej przepisy działu IVa do Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku wskazano na stosowanie dyrektyw wymiaru administracyjnej kary pieniężnej jedynie w stosunku do decyzji wydawanych w ramach uznania administracyjnego²⁰. Jeżeli więc ustawodawca wskazuje na nadrzędność decyzji uznaniowych nad związanymi w podstawowym zakresie sankcji pieniężnych dotyczących przesłanek (dyrektyw) wymiaru kar, należałoby, zgodnie z wykładnią celowościową, uznać, że rozdział IVa k.p.a. może mieć zastosowanie jedynie w przypadku decyzji uznaniowych.

Taka interpretacja nie byłaby jednak zgodna z najnowszym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazującym, że art. 189f k.p.a. ma zastosowanie do przepisów ustawy o drogach publicznych regulujących możliwość orzeczenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie decyzji związanej²¹. W przedmiotowym postępowaniu Naczelną Sąd Administracyjny wskazał, że odstąpienie od ukarania podmiotu zobowiązanego do przestrzegania nakazów lub zakazów jest „wyrazem darowania kary”²². W toku sporu sądowego nie było jednak wątpliwości co do charakteru prawnego przepisów ustawy o drogach publicznych w zakresie braku regulacji materii odstąpienia od kary i poprzestania na pouczeniu. Zgodnie z art. 189a § 2 k.p.a., w przypadku uregulowania w przepisach ustawy odrębnej wybranych regulacji wskazanych w rozdziale IVa k.p.a. przepisów rozdziału nie stosuje się. Naczelną Sąd Administracyjny wskazał, że możliwość zastosowania przepisu art. 189f k.p.a. wobec przepisów ustawy o drogach publicznych może być wywiedziona właśnie z wykładni literalnej art. 189a § 1 k.p.a.²³ O ile jednak możliwość ta nie może być w jakikolwiek sposób

19 D. Gregorczyk, *Administracyjne...*, dz. cyt., s. 381.

20 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (UD33), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313> (13.11.2023).

21 Wyrok NSA z 22 marca 2023 r., II GSK 133/20, LEX nr 3514019.

22 Naczelną Sąd Administracyjny podkreślił bowiem, że „Dział IVa kodeksu postępowania administracyjnego – Administracyjne kary pieniężne, między innymi, zawiera regulacje odnoszące się zarówno do wymiaru kary, jak i odstąpienie od jej nałożenia, i o ile przepis art. 189d k.p.a., określający dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, ma rzeczywiście zastosowanie jedynie do kar względnie oznaczonych, a do takich nie należy kara wymierzana na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, to już art. 189f KPA znajduje – co do zasady – zastosowanie do kar za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia. Oznacza to w konsekwencji, że organy administracji powinny rozważyć, czy w danej sprawie wystąpiły przesłanki określone w art. 189f k.p.a.”

23 Naczelną Sąd Administracyjny podkreślił także, że w doktrynie wskazuje się, że odstąpienie od nałożenia kary jest interpretowane jako akt darowania sankcji, przy czym decyzja ta wymaga jednoznacznego wcześniejszego ustalenia

podważona, o tyle nie jest możliwe zaakceptowanie stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie możliwości zastosowania przepisów ogólnych rozdziału IVa k.p.a., jeżeli ustawa o drogach publicznych wskazuje *per se* na formę decyzji związanej w zakresie art. 40 ust. 12 pkt 1 w zw. z art. 40 ust. 4–6 tej ustawy. Jeżeli ustawodawca bezpośrednio uregulował przepisy ustawy materialnej w ten sposób, że nie są możliwe jakiegokolwiek modyfikacje w ramach uznania administracyjnego, to stanowisko sądu administracyjnego stoi w tym zakresie w sprzeczności. Należy podkreślić, że w rozpatrywanym postępowaniu w ogóle nie uwzględniono nadrzędnej reguły wyrażonej w art. 189a § 1 k.p.a., regulującej regułę kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*. Przepis szczególny ustawy wskazujący na decyzję organu jako związaną nie pozwala na miarkowanie sankcji. Inaczej mówiąc, jeżeli w przepisach odrębnych nie doszło do uregulowania problematyki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia – przy jednoczesnym wskazaniu na charakter decyzji jako związanej, uniemożliwiającej jakiegokolwiek uznaniowe modyfikacje – wówczas nie jest możliwe stosowanie przepisów z art. 189a i następnych k.p.a.²⁴ Powyższy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego jest jednak odosobniony, jak wynika z analizy orzecznictwa Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz decyzji organów administracji publicznej, w tym Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁵.

Za takim podejściem do wzajemnej relacji pomiędzy przepisami rozdziału IVa k.p.a. oraz przepisami ustaw szczególnych, pozwalających na odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w stosunku do decyzji związanych w sytuacji braku jednoznacznego uregulowania w ustawie, nie przemawiają argumenty jakiegokolwiek natury walidacyjnej, w szczególności w zakresie uzupełniającego charakteru art. 189a § 2 k.p.a.²⁶ Nie można więc zgodzić się z Anną Hałdyj oraz Wojciechem Wytrążakiem, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie jedynie w sytuacji, w której przepisy odrębne samodzielnie regulują

odnośnie do naruszenia, bądź nie, prawa. Wskazał także, że dopiero w sytuacji, gdy negatywna ocena popełnionego czynu zostanie podtrzymana, możliwe jest ewentualnie stwierdzenie nieuzasadnionego nałożenia kary na sprawcę. W tym przedmiocie zob. J. Wegner, *Art. 189a*, (w:) red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018 oraz powołane tam poglądy doktryny. Zob. również wyrok SOKiK z 28 września 2021 r., XVII AmE 95/19, LEX nr 3356298.

24 Podobne stanowisko jest przedmiotem, co do zasady, najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych. Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 18 października 2023 r., II SA/Gd 365/23, LEX nr 3622363, którego przedmiotem postępowania była problematyka art. 9g ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; wyrok WSA we Wrocławiu z 12 października 2022 r., III SA/Wr 836/22, LEX nr 3621010, oraz wyrok WSA w Olsztynie z 12 września 2023 r., II SA/Ol 502/23, LEX nr 3612778, których przedmiotem postępowania była problematyka art. 40 ust. 12 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;

25 Zgodnie z decyzją Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 14 czerwca 2021 r., nr DIH-2.707.30.2021.PL, s. 9, <https://decyzje.uokik.gov.pl> (18.11.2023), urząd regulacyjny podkreślił, że odpowiedzialność określona w art. 35a ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw odpowiedzialność ma charakter obiektywny oraz nie jest uzależniona od winy przedsiębiorcy, a wynika z istnienia stanu niezgodnego z prawem. W związku z tym organ działa w ramach decyzji związanej, a w tej sytuacji stosuje się regułę kolizyjną określoną w artykule 189a § 2 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ regulacyjny wskazał, że przepisy dotyczące wymiaru kar administracyjnych zawarte w ustawie procesowej nie mają zastosowania w sytuacji, gdy kary są nałożone w ramach decyzji związanych. Zob. również Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 10 lutego 2022 r., nr DIH-2.707.1.2022.CS, <https://decyzje.uokik.gov.pl> (18.11.2023).

26 D. Gregorczyk, *Administracyjne...*, dz. cyt., s. 379.

problematykę administracyjnych kar pieniężnych²⁷, a także Przemysławem Iżyckim, że odstąpienie od stosowania przepisów art. 189a i n. k.p.a. ma miejsce jedynie wówczas, gdy regulacja danego zagadnienia została już dokonana w przepisach szczególnych²⁸. Wątpliwości w tym zakresie budzi bowiem argumentacja Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 2020 roku, w którym sąd jednoznacznie wskazał na brak możliwości stosowania przepisów działu IVa k.p.a. w sytuacji uregulowania w przepisach ustawy o ochronie przyrody problematyki decyzji związanych²⁹. Stosownie bowiem do art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody³⁰ ustawodawca dokonał celowej regulacji zobiektywizowanej odpowiedzialności administracyjnej, pozwalającej na nałożenie i wymierzenie kary pieniężnej w sytuacji spełnienia przesłanek wskazanych w przepisach prawa administracyjnego materialnego. Artykuł 89a k.p.a. należy odczytywać natomiast, w mojej ocenie, jako możliwość stosowania przepisów rozdziału IVa k.p.a. jedynie w sytuacji, w której ustawodawca dokonał regulacji w przepisach szczególnych możliwości nakładania administracyjnych kar pieniężnych o charakterze uznaniowym. Przewidywanie przez przepisy szczególne sankcji o charakterze związanym, które *de facto* nakazuje organowi nałożenie kary, świadczy, że przepisy art. 189a i n. k.p.a. nie mają w ogóle zastosowania³¹. Odnosząc się do wskazanego powyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazał on prawidłowo na bezwzględny obowiązek nałożenia kary pieniężnej za dokonaną przez skarżonego wycinkę drzew.

Jeżeli ustawodawca dokonał regulacji decyzji związanej, niepozwalającej na jakiegokolwiek modyfikacje ze strony organu administracji publicznej w zakresie odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, jak również w zakresie samej jej wysokości, to wystarczy jedynie powstanie odpowiedzialności obiektywnej przy jednoczesnym wystąpieniu bezprawia administracyjnego, aby organ administracyjny dokonał wymierzenia sankcji administracyjnej na podstawie powstałego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy czynem a sprawcą czynu. W tym przedmiocie Naczelny Sąd Administracyjny trafnie doszedł do wniosku, że skoro art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przewiduje karę pieniężną o charakterze związanym, a nie uznaniowym, to organ jest zobowiązany do nałożenia odpowiedniej sankcji pieniężnej. Choć przepisy k.p.a. narzucają organom administracyjnym uwzględnienie przesłanek wymiaru kary pieniężnej z art. 189d k.p.a., jak również możliwości odstąpienia od wymierzenia kary zgodnie z art. 189f k.p.a., nie należy zapominać, że mają one charakter uzupełniający tylko w tym zakresie, że pozwalają na ich ocenę oraz stosowanie jedynie w przypadku uregulowania w przepisach szczególnych kar pieniężnych o charakterze

27 A. Haładyj, W. Wytrzązek, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 617/18 (orz. prawomocne) – glosa krytyczna*, Prawo i Więź 2021, nr 3 (37), s. 348. Zob. również M. Kopacz, *Zastosowanie przepisów ogólnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego*, Studia Prawnoustrojowe 2019, nr 46, s. 135.

28 P. Iżycki, *Względny automatyzm w nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2020 r.*, II OSK 1111/20, Orzecznictwo Sądów Polskich 2022, nr 4, s. 122–123.

29 Wyrok NSA z 23 września 2020 r., II OSK 1111/20, LEX nr 3100357: „Skoro przepis art. 88 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody zobowiązuje organ do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8 ustawy o ochronie przyrody, to nie będą miały w tym zakresie zastosowania przepisy Działu IVa k.p.a.”.

30 Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r., poz. 88 z późn. zm.).

31 Tamże.

uznaniowym. Stosowanie art. 189f k.p.a. w sytuacji niedysponowania jakimkolwiek luzem administracyjnym ze strony organu w zakresie ustalania wysokości kary pieniężnej nie powinno być możliwe. Świadczy bowiem o tym przede wszystkim wykładnia językowa oraz celowościowa art. 189a §2 k.p.a. w zw. z art. 189f k.p.a., regulując one bowiem odpowiedzialność administracyjną od przesłanek podlegających ścisłej uznaniowości administracyjnej. Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej należy *sensu stricte* do charakteru decyzji uznaniowych. W konsekwencji analizie popełnionego czynu nie towarzyszy uwzględnianie zagadnień związanych z możliwością odstąpienia od kary czy też nie, organ jest bowiem uzależniony od wydania decyzji na podstawie przepisów prawa materialnego. Zresztą organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne są zobowiązane do wyjaśnienia znaczenia normy prawnej oraz dokonania prawidłowej subsumpcji przepisów prawa materialnego oraz popełnionego czynu³².

Kwalifikacja decyzji związanej

Należy zauważyć, że norma prawna o charakterze uznaniowym czy związanym nie może być bowiem uznawana przez doktrynę prawa jako pojęcie teoretycznoprawne, a nie normatywne. Gdyby bowiem było inaczej, niemożliwe byłoby dokonywanie zarówno wykładni, jak też uznawania danych przepisów za nadrzędne, a innych za szczególne. Niezasadny jest zarzut Iżyckiego, że związane ma charakter wyłącznie teoretycznoprawny, a treść związania może być modyfikowana w zakresie danych regulacji prawnych³³. Gdyby bowiem tak było, uprawnionym byłoby stosowanie analogicznych przepisów prawa z innych gałęzi niż prawo administracyjne, a jednak taka sytuacja nie jest, według większości doktryny, możliwa. Prowadziłoby to do możliwości wyjaśniania znaczenia normy prawnej w znacznie szerszym niż do tej pory zakresie, a takie działanie można byłoby argumentować obowiązkiem należytej interpretacji przepisów prawa. Pozbawienie decyzji charakteru związanego również prowadziło do powstania swoistej luki prawnej w ramach danych przepisów ustawy, skutkującej rozważaniem organów co do możliwości, bądź nie, uwzględniania monistycznego lub pluralistycznego charakteru danej gałęzi prawa. Skoro bowiem ustawodawca wprost uregulował daną decyzję jako związaną, to od tego obowiązku nie ma prawnego odstępstwa, a uznawanie akurat danego zagadnienia za teoretycznoprawne, a nie normatywne, stoi w sprzeczności z ogólnymi zasadami prawa, w tym zasadą pewności prawa.

W tym zakresie powstanie odpowiedzialności zobiektywizowanej na podstawie spełnienia przesłanek wskazanych w przepisach szczególnych jest związane wyłącznie z powstaniem danego zdarzenia, które jest następnie regulowane i kwalifikowane w zakresie naruszenia obowiązującego zobowiązania podmiotu, a tym samym obowiązujących norm prawnych. Jakiegokolwiek okoliczności towarzyszące wskazane w art. 189f k.p.a., w szczególności możliwość uwzględniania znikomości wagi naruszenia, w zakresie decyzji związanych są nieistotne. Podnieść należy, że takie rozumienie jest wskazane w wielu wyrokach sądów administracyj-

32 M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnych i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 118–119.

33 P. Iżycki, *Względny automatyzm...*, dz. cyt., s. 123.

nych wskazujących, że dla ustalenia możliwości zastosowania działu IVa k.p.a. konieczne jest stwierdzenie, czy dane zagadnienie zostało uregulowane w przepisach odrębnych oraz czy wydawana decyzja organu jest decyzją uznaniową bądź związaną³⁴. Należy jednak zauważyć, że nie znaczy to, że organ w ogóle nie ma określonego luzu decyzyjnego w ramach decyzji związanych. Ustawodawca w wielu ustawach szczególnych, regulujących decyzję związaną w zakresie kary pieniężnych, wymienia bowiem przypadki odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Przykładowo, w art. 89 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody ustawodawca wskazał na odstąpienie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku zaistnienia stanu wyższej konieczności. O ile dyspozycja normy szczególnej jest węższa niż dyspozycja art. 189f k.p.a., o tyle w dalszym ciągu nie ma podstaw do stosowania w tym zakresie przepisów ogólnych. Ustawodawca, regulując decyzję związaną, określił szczegółowo dyrektywy ich wymiaru, jednocześnie wskazał na możliwość odstąpienia od nich w przypadku okoliczności trzecich. Decyzje związane są jednak charakterystyczne z tego powodu, że regulują określony mechanizm nakładania przez organy w sytuacji zaistnienia okoliczności bezspornych. Gdyby możliwe było stosowanie do nich przepisów innych ustaw, w tym k.p.a., wówczas ich silna funkcja represyjna byłaby ograniczona, jak nie zniwelowana³⁵.

Za takim podejściem przemawiają zresztą argumenty wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy, w którym stwierdzono, że: „Projektowany przepis art. 189d k.p.a. będzie dotyczył jedynie kar administracyjnych, rozumianych jako sankcje przy wymierzaniu których organ działa w ramach uznania administracyjnego”³⁶. Należy więc podkreślić, że nie sposób dopuścić jakiegokolwiek miarkowania kary pieniężnych przy decyzjach związanych, a tym bardziej odstąpienia od ich wymierzenia. W tym przedmiocie uznaniowa swoboda administracyjna przy nakładaniu sankcji nie jest regułą, wskutek czego ograniczony jest zakres ustalania i miarkowania sankcji. Ustawodawca akceptuje pewną elastyczność w przepisach dotyczących szczegółowych wytycznych ustalania wysokości uznaniowej kary pieniężnej, próbując jednocześnie objąć wszelkie luki ogólnymi normami materialnymi i proceduralnymi zawartymi w prawie procesowym³⁷. Organ nie dysponuje natomiast jakkolwiek uznaniowością przy wymierzaniu decyzji związanych³⁸, choć zdarzają się w dalszym ciągu

34 Wyrok WSA w Olsztynie z 9 lutego 2023 r., II SA/OI 836/22, LEX nr 3505245; wyrok NSA z 19 czerwca 2020 r., II OSK 142/20, LEX nr 3028551; wyrok NSA z 19 czerwca 2020 r., II OSK 141/20, LEX nr 3028530; wyrok NSA z 3 grudnia 2020 r., II GSK 774/20, LEX nr 3108846; wyrok NSA z 3 grudnia 2020 r., II GSK 775/20, LEX nr 3109491.

35 Zob. również wyrok WSA w Warszawie z 30 listopada 2021 r., IV SA/Wa 833/21, LEX nr 3308857.

36 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (UD33), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313> (13.11.2023).

37 D. Gregorczyk, *Administracyjne...*, dz. cyt., s. 381–382, 384.

38 Wyrok SOKiK z 28 września 2021 r., XVII AmE 95/19, LEX nr 3356298. Sąd prawidłowo podkreślił argumentację zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (UD33), odnosząc ją do regulacji decyzji związanych określonych w ustawie z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych. Sąd podkreślił, że przepis art. 33 ust. 1 pkt 8d powyższej ustawy przewiduje nałożenie kary pieniężnej w ściśle określonej wysokości, wynoszącej 5000 zł, za brak przekazania razem z rocznymi sprawozdaniami oryginałów wystawionych świadectw potwierdzających spełnienie kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biokomponenty. Sąd podkreślił, że w praktyce oznacza to, że kara pieniężna, określona w art. 33 ust. 1 pkt 8d ustawy, jest nakładana w ramach decyzji związanej, a organ administracyjny nie ma możliwości dostosowania jej według własnego uznania ani podejmowania decyzji w ramach swojej swobody oceny. Istotne jest, że w procesie ustalania wysokości nałożonej kary pieniężnej organ administracji publicznej, po stwierdzeniu obiektywnego naruszenia prawa, nie ma uprawnień do uwzględnienia dyrektyw dotyczących wymiaru administracyjnych kar pieniężnych,

orzeczenia oraz decyzje administracyjne, w których zagwarantowana jest możliwość zastosowania art. 189f k.p.a. wobec decyzji związanych³⁹. Należy jednak zwrócić uwagę na brak prawidłowości organów w tym zakresie. Uzasadnienie nowelizacji k.p.a. akceptuje możliwość stosowania przepisów rozdziału IVa k.p.a. jedynie z tego względu, że norma kompetencyjna decyzji uznaniowych nie jest kompletna. Kompletność decyzji związanej oraz jej regulacji w przepisach szczególnych nie uzasadnia więc stosowania przepisów art. 189a i n. k.p.a. Dyrektywy wymiaru kar pieniężnych nie znajdują w jakimkolwiek zakresie zastosowania w przypadku kar nakładanych decyzjami związanymi⁴⁰. Organ administracji publicznej powinien jedynie stwierdzić spełnienie przesłanek wydania decyzji, jednocześnie dokonując oceny odpowiedzialności obiektywnej, a następnie wydać decyzję o ściśle określonej treści⁴¹.

Podsumowanie

Decyzja związana jest charakterystycznym elementem prawa i postępowania administracyjnego, która, w przeciwieństwie do decyzji uznaniowych, nie pozostawia jakiegokolwiek luzu decyzyjnego w przedmiocie rozstrzygnięcia, w tym także, *ergo*, w zakresie odstąpienia od wymierzenia oraz wysokości administracyjnej kary pieniężnej. Konieczność oraz uzasadnienie braku stosowania działu IVa k.p.a. wobec decyzji związanych wynika z potrzeby realizacji fundamentalnych zasad równości wobec prawa, wskazanych w art. 32 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji, a także pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej, zgodnie z art. 8 k.p.a. Obecne stanowiska judykatury dotyczące możliwości stosowania działu IVa k.p.a., w szczególności art. 189f k.p.a., są nadzwyczaj rozbieżne. Należy zaakcentować, mając jednak na uwadze uzasadnienie projektu nowelizacji k.p.a. z 2017 roku, że ustawodawca miał na celu dopuszczenie miarkowania kary pieniężnej jedynie przy decyzjach uznaniowych.

Ich charakter pozwala na zmianę wysokości sankcji samodzielnie przez organ w drodze wydanej decyzji administracyjnej, jak również na stosowanie odpowiednio przepisów generalnych, które na podstawie reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori* mogą znajdować jednak zastosowanie. Samodzielna podstawa działania administracji pozwalająca na uregulowanie kary nałożonej na podmiot zobowiązany może być również widoczna jedynie w przypadku decyzji uznaniowych. Łatwo zauważyć, że jeśli chodzi o zastosowanie takich samych reguł do decyzji związanych, odgórna decyzja ustawodawcy w przedmiocie określenia danej decyzji jako związanej zostanie ograniczona, jak nie zniwelowana. Organy zobligowane są, w ramach niniejszych decyzji, jedynie do ustalenia stanu faktycznego i prawnego, a następnie wydania decyzji, bez badania jakichkolwiek dodatkowych przesłanek. Ich związany charakter determinuje bowiem brak zastosowania art. 189a i n. k.p.a.

jakie zostały określone w art. 189d k.p.a. Tym samym nie ma zastosowania art. 189f k.p.a. Zob. również wyrok WSA w Łodzi z 18 maja 2022 r., II SA/Łd 948/21, LEX nr 3356827; wyrok WSA w Olsztynie z 9 lutego 2023 r., II SA/Ol 836/22, LEX nr 3505245.

39 Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 11 sierpnia 2021 r., nr DIH-2.707.40.2021.CS, s. 10, <https://decyzje.uokik.gov.pl> (18.11.2023).

40 Wyrok WSA w Krakowie z 7 lipca 2021 r., II SA/Kr 63/21, LEX nr 3469221.

41 Wyrok NSA z 8 października 2020 r., II GSK 67/20, LEX nr 3028242.

W wyniku ewentualnych zmian w interpretacji prawa lub ocenie analogicznych faktów przy wydawaniu decyzji związanych, wydawanych na podstawie tożsamyh przepisów prawa, lecz przez różne sądy administracyjne w różnym czasie, adresaci prawa mogą ponosić odrębne, czasem diametralnie, skutki prawne w zakresie administracyjnych kar pieniężnych. Regulacja działu IVa k.p.a. powinna mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy norma kompetencyjna umożliwiałaby wydawanie decyzji w ramach uznania administracyjnego. Jedynie taka jednolita wykładnia w stosunku do decyzji mających na celu nakładanie administracyjnych kar pieniężnych pozwoli na wyeliminowanie niezgodności w orzecznictwie oraz doktrynie. Takie postępowanie umożliwi zachowanie konsekwencji w ramach prawa oraz zagwarantowanie sprawiedliwości podmiotów prawa w ramach toczących się postępowań administracyjnych. Obecnie, w świetle licznych zmian prawnych, taka praktyka wydaje się być zarówno korzystna dla adresatów norm prawnych, jak i zgodna z ogólnymi zasadami prawa.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
- Biłas J., *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji*, Rocznik Samorządowy 2015, t. 4, s. 28–49.
- Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1992, z. 10, s. 32–43.
- Gołaszewski P., *Dopuszczalność zmiany (uchylenia) decyzji związanej w postępowaniu administracyjnym – uwagi krytyczne na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Monitor Prawniczy 2012, nr 19, s. 1027–1036.
- Gołaszewski P., *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Gregorczyk D., *Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, (w:) *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 377–390.
- Haładaj A., Wytrążek W., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 617/18 (orz. prawomocne) – glosa krytyczna*, Prawo i Więzy 2021, nr 3 (37), s. 341–352.
- Iżycki P., *Względny automatyzm w nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2020 r., II OSK 1111/20*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2022, nr 4, s. 110–128.
- Kopacz M., *Zastosowanie przepisów ogólnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w sprawach wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego*, Studia Prawnoustrojowe 2019, nr 46, s. 131–144.
- Sawczyn W. (w.), *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 421–436.
- Wegner J., *Art. 189a, (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz oraz powołane tam poglądy doktryny*, red. W. Chrościelewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2018, s. 966–979.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnych i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

Akty prawne

- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. poz. 168 z późn. zm.).
Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. poz. 88 z późn. zm.).
Ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowych (Dz.U. z 1997 r. poz. 602 z późn. zm.).
Ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r. poz. 478 z późn. zm.).
Ustawa z 28 sierpnia 1997 r. – Ordynacja Podatkowa (Dz.U. z 1997 r. poz. 926 z późn. zm.).
Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).
Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (UD33), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313> (13.11.2023).

Decyzje administracyjne

- Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 10 lutego 2022 r., nr DIH-2.707.1.2022.CS, <https://decyzje.uokik.gov.pl>.
Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 14 czerwca 2021 r., nr DIH-2.707.30.2021.PŁ, <https://decyzje.uokik.gov.pl>.
Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 11 sierpnia 2021 r., nr DIH-2.707.40.2021.CS, <https://decyzje.uokik.gov.pl>.

Orzecznictwo

- Uchwała Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, LEX nr 11678.
Wyrok NSA z 10 października 2019 r., II GSK 753/19, LEX nr 2740396.
Wyrok NSA z 14 lipca 2020 r., II OSK 943/20, LEX nr 3071720.
Wyrok NSA z 16 listopada 1999 r., III S.A. 7900/98, LEX nr 47243.
Wyrok NSA z 19 czerwca 2020 r., II OSK 141/20, LEX nr 3028530.
Wyrok NSA z 19 czerwca 2020 r., II OSK 142/20, LEX nr 3028551.
Wyrok NSA z 22 marca 2023 r., II GSK 133/20, LEX nr 3514019.
Wyrok NSA z 23 września 2020 r., II OSK 1111/20, LEX nr 3100357.
Wyrok NSA z 3 grudnia 2019 r., II OSK 3087/18, LEX nr 2761320.
Wyrok NSA z 3 grudnia 2020 r., II GSK 775/20, LEX nr 3109491.
Wyrok NSA z 3 grudnia 2020 r., II GSK 774/20, LEX nr 3108846.
Wyrok NSA z 6 października 2009 r., II GSK 53/09, LEX nr 573539.
Wyrok NSA z 6 października 2010 r., II GSK 55/09, LEX nr 571724.
Wyrok NSA z 8 października 2020 r., II GSK 67/20, LEX nr 3028242.
Wyrok SA w Warszawie z 16 września 2016 r., VI ACa 936/15, LEX nr 2152446.
Wyrok SA w Warszawie z 29 września 2016 r., VI ACa 1115/15, LEX nr 2174837.
Wyrok SN z 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, LEX nr 10913.
Wyrok SOKiK z 28 września 2021 r., XVII AmE 95/19, LEX nr 3356298.
Wyrok WSA w Gdańsku z 18 października 2023 r., II SA/Gd 365/23, LEX nr 3622363.
Wyrok WSA w Krakowie z 12 grudnia 2023 r., III SA/Kr 1396/23, LEX nr 3655895.
Wyrok WSA w Krakowie z 7 lipca 2021 r., II SA/Kr 63/21, LEX nr 3469221.
Wyrok WSA w Łodzi z 18 maja 2022 r., II SA/Łd 948/21, LEX nr 3356827.
Wyrok WSA w Olsztynie z 12 września 2023 r., II SA/Ol 502/23, LEX nr 3612778.

Wyrok WSA w Olsztynie z 9 lutego 2023 r., II SA/Ol 836/22, LEX nr 3505245.
Wyrok WSA w Warszawie z 11 lipca 2018 r., VIII SA/Wa 205/18, LEX nr 2531534.
Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2005 r., III SA/Wa 2293/05, LEX nr 192526.
Wyrok WSA w Warszawie z 30 listopada 2021 r., IV SA/Wa 833/21, LEX nr 3308857.
Wyrok WSA w Warszawie z 7 stycznia 2019 r., VI SA/Wa 1913/18, LEX nr 3074511.
Wyrok WSA w Warszawie z 8 listopada 2018 r., IV SA/WA 1878/18, LEX nr 2651533.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 12 października 2022 r., III SA/Wr 836/22, LEX nr 3621010.

CYTOWANIE

Małgorzata Biszczanik, *Zastosowanie przepisów działu IVa kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach kończących się wydaniem decyzji związanej*, *Studia Administracyjne* 1(19)/2024, 5–19, DOI: 10.18276/sa.2024.19-01.

Anna Folgier

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
e-mail: afolgier@ukw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-6365-8737



Gwarancje ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym na przykładzie art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego

ABSTRAKT

W artykule poddano analizie zawartą w art. 8 k.p.a.¹ zasadę pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Zasada ta nakłada na organy administracji publicznej obowiązki w zakresie sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego, „sposobu” tego nie określa jednak bezpośrednio, lecz tylko przez wskazanie celu (rezultatu), który w sposób ten ma osiągnąć². Samo znaczenie terminu „zaufanie” w odniesieniu do k.p.a. pozostaje dyskusyjne³, jakkolwiek omawiana zasada jest postrzegana jako mechanizm zabezpieczający sferę praw i interesów podmiotów przed nieracjonalnymi rozstrzygnięciami stanowiącymi przez uprawnione organy administracji publicznej⁴. Zasada określona w art. 8 k.p.a. ma na celu wyrównanie pozycji uczestników postępowania w postępowaniach administracyjnych⁵. Na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych wskazano na najważniejsze dyrektywy, które powinny być uwzględniane przez organy administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego. W szczególności organ prowadzący postępowanie winien szanować zasadę równego traktowania stron i stosować jednolite kryteria rozstrzygnięć i ocen w stosunku do wszystkich podmiotów postępowania dotyczących podobnych zagadnień i kwestii.

SŁOWA KLUCZOWE

zasady ogólne postępowania administracyjnego, zasada zaufania obywateli do władzy publicznej, proporcjonalność, bezstronność, równe traktowanie

- 1 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.).
- 2 G. Łaszczycza, *Komentarz do art. 8*, (w:) G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom I: *Komentarz do art. 1–103*, LEX nr 83404.
- 3 M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2012, z. 2, s. 5, DOI: 10.14746/rpeis.2012.74.2.1.
- 4 P. Wajda, *Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2010, nr 9, s. 20.
- 5 Wyrok WSA w Białymstoku z 3 kwietnia 2012 r., II SA/Bk 19/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (13.10.2023).

Safeguards of the rights of the individual in the administrative proceedings on the example of article 8 of the code of administrative procedure (Protection of the Rights of Individuals in Light of Article 8 of the Code of Administrative Procedure)

ABSTRACT

The paper discusses the principle of strengthening of citizen's trust towards public authority. According to this principle, organs of public authority have some duties as far as the manner of conducting the administrative proceedings is concerned. This manner, however, is not determined directly, but solely by indicating the objective (result) to be achieved. At the same time, the very meaning of the term "trust" in the sense of the provisions of the Code of Administrative Procedure is debatable. Nevertheless, the principle in question is regarded as a mechanism designed to protect the citizens' rights and interests against the unreasonable decisions adopted by competent organs of public administration. The overall objective of the principle laid down in Article 8 of the Code of Administrative Procedure is to equalise the legal position of the parties to the administrative proceedings. The review of the jurisprudence provides examples of the most important directives to be taken into consideration by organs of public administration in the course of administrative proceedings. In particular, the organ conducting the proceedings should respect the principle of equal treatment of the parties. Furthermore, when adopting decisions or making assessments in similar matters and issues, the organ should apply uniform criteria with regard to all subjects of administrative proceedings.

KEYWORDS

general principles of administrative procedure, the principle of citizen's trust towards public authority, proportionality, impartiality, equal treatment

Wprowadzenie

Zasady prawa należą do najbardziej podstawowych przedmiotów badawczych w naukach prawnych⁶. Problematyka zasad prawa stanowi przedmiot zainteresowania tak teorii prawa, jak i szczegółowych nauk prawnych oraz praktyki prawniczej. Niemniej nie ma konsensusu odnośnie do natury tego pojęcia⁷. W polskiej tradycji termin „zasada prawa” jest najczęściej rezerwowany dla obowiązujących norm prawnych, które charakteryzują się pewnymi cechami pozwalającymi na wyodrębnienie tych norm i przeciwstawienie ich innym normom w systemie, które nie są uznawane za zasady prawa⁸.

Każda z gałęzi, zarówno w przepisach prawa materialnego, jak i procesowego, posługuje się pojęciami pozwalającymi odwołać się do systemu ocen i wartości funkcjonujących w społeczeństwie. Chociaż pod wpływem przeobrażeń społecznych zmienia się zakres i katalog tych wartości, to wymóg ich przestrzegania zawsze gwarantowany jest przepisami prawa. Na gruncie postępowania administracyjnego będziemy odwoływali się do zasad ogólnych⁹.

6 Por. L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe*, (w:) *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, Lublin 2016, s. 11–16.

7 *Za System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018, s. 21.

8 Tamże, s. 23.

9 Za M. Klimaszewski, (w:) W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 18.

Pomimo zdefiniowania przez ustawodawcę części zasad z użyciem pojęć nieostrych, nie można ich traktować jako norm o charakterze dyrektywalnym, lecz należy przypisać im ściśle normatywny charakter¹⁰. Wyodrębnienie grupy norm proceduralnych i nadanie im charakteru zasad postępowania świadczy o ich wyróżnieniu i szczególnej pozycji wśród wszystkich norm proceduralnych¹¹. Jak słusznie zauważa Emanuel Iserzon, zasady ogólne postępowania administracyjnego

to nie są jednak tylko deklaracje, zalecenia lub dezyderaty. To nie program. Są to normy prawne, normy obowiązujące – fundament całej budowy. Są to normy, których przestrzeganie jest wstępnym warunkiem praworządności indywidualnych orzeczeń. Te normy są opatrzone sankcją; ich naruszenie, ich nieuwzględnienie powoduje uznanie postępowania za dotknięte istotną wadą¹².

W literaturze przedmiotu można spotkać się ze stanowiskiem, że zasady ogólne zawarte w k.p.a. mają zastosowanie nie tylko w procedurze administracyjnej, lecz także w wykładni i stosowaniu norm prawa administracyjnego materialnego¹³. W kwestii zakresu stosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego wypowiada się również orzecznictwo. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 listopada 2015 roku orzekł, że „zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią integralną część przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury (...)”¹⁴.

Zasady te wyznaczają granice swobody działania organu, porządkują reguły wykładni, służą wzmocnieniu pozycji procesowej strony, gdyż ze względu na swój charakter zasady gwarantują podstawowe uprawnienia przede wszystkim dla strony postępowania¹⁵. Większość zasad ogólnych uregulowanych w art. 6–16 k.p.a. zawiera wyraźne odniesienia do określenia pozycji strony w postępowaniu i gwarancji ochrony jej praw, np. zasada uwzględniania słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.) czy zasada czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.)¹⁶. W praktyce jednak realizacja norm zasad ogólnych postępowania administracyjnego może nastroczać trudności z uwagi na dość luźne określenie listy zasad postępowania administracyjnego i często niedookreślony i ocenny ich charakter¹⁷. Stąd dużą rolę do odegrania w tym zakresie ma orzecznictwo sądów administracyjnych.

Problematyka zakresu obowiązywania zasad ogólnych sformułowanych w rozdziale 2 działu I k.p.a. (art. 6–16) ma charakter sporny i dyskusyjny. Nie budzi wątpliwości jedynie to, że zasady ogólne, podobnie jak wszystkie inne przepisy działu I k.p.a., dotyczą przede wszystkim

10 Tamże.

11 Za M. Klimaszewski, (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2010, s. 17–18.

12 E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 212, za H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004, LEX.

13 T. Woś, *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, *Krakowskie Studia Prawnicze* 1987, Rok XX, s. 107–113.

14 Wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., II OSK 553/14, LEX nr 2094153.

15 Za M. Klimaszewski, (w:) *Postępowanie...*, dz. cyt., red. Z. Cieślak, s. 17–18.

16 H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, dz. cyt., LEX.

17 Tamże.

jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i obowiązują w nim w pełnym zakresie we wszystkich jego stadiach i instancjach. Postępowanie to stanowi trzon k.p.a. i zostało uregulowane w działach I, II, IV, IX oraz X¹⁸.

Zasada pogłębiania zaufania

W pierwotnym tekście k.p.a. zasada budzenia zaufania obywatela do państwa i prawa (obecnie: zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej) została uregulowana w art. 6 w brzmieniu: „Organy administracji państwowej powinny prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa”. Od tego czasu przepis ten był trzykrotnie nowelizowany (w 1980 r., 2010 r. i 2017 r.), niemniej największą zmianę przyniosła nowela z 2017 roku¹⁹. Dotychczasowa treść przepisu została zamieszczona w § 1, do którego dodano zasady: proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W art. 8 § 2 uregulowano z kolei zasadę respektowania utrwalonej praktyki administracyjnej²⁰, tj. „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Zasada zaufania uzupełniona została zatem o znany z „Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji” nakaz działania proporcjonalnego. Wskazano także na konieczność przestrzegania wymogów bezstronności i równego traktowania²¹. Takie rozszerzenie zasady z art. 8 k.p.a. powinno być traktowane jako jej doprecyzowanie lub wskazanie akcentów, jakie powinny odgrywać szczególną rolę w procesie jej wykładni²².

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 września 2012 roku stwierdził, że

zasada zaufania (...) uznawana jest za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to zasada najszersza pod względem zakresu. Można w niej pomieścić bogaty katalog zasad ogólnych. Niewątpliwie bowiem pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa służy podejmowanie wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, udzielanie należytej i wyczerpującej informacji, zapewnienie stronom czynnego udziału na każdym etapie po-

18 Z.R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 53.

19 Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

20 *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019, LEX.

21 „Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej” uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski został opracowany przez Ombudsmána (Rzecznika Praw Obywatelskich) Unii Europejskiej Jacoba Södermana. „Jego postanowienia mają jedynie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Wspólnot. Zalecenia te mogą odegrać jednakże pozytywną rolę w usprawnianiu działalności administracji publicznej oraz pogłębianiu praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami i innymi administrowanymi podmiotami także w stosunkach wewnętrznych poszczególnych państw Unii. Mogą stanowić cenną wskazówkę w postępowym interpretowaniu obowiązującego prawa, zwłaszcza, że wskazania Kodeksu współbrzmiały w wielu miejscach z przepisami polskich postępowań administracyjnych oraz orzecznictwem sądowym”, za: J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007, s. 12.

22 *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60. Tom I*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.

stępowania, wyjaśnianie zasadności przesłanek, którymi organ kieruje się przy załatwianiu sprawy czy szybkość postępowania organu²³.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Małgorzaty Stahl, że zasada zaufania stanowi jeden z fundamentów, na których powinna być zbudowana współczesna administracja publiczna, czemu służy m.in. zapewnienie przewidywalności jej działań²⁴.

„Zazwyczaj to demokrację uznaje się za ustrój, który w największym stopniu sprzyja powstaniu zaufania, a który równocześnie potrzebuje zaufania obywateli”²⁵. Zdaniem Piotra Sztompki w powszechnym przekonaniu zaufanie jest jednocześnie owocem demokracji i czynnikiem, który ją wzmacnia, a następnie poddaje analizie obydwu kierunki tej zależności: z jednej strony demokracja rodzi zaufanie, z drugiej zaś zaufanie jest wstępnym warunkiem demokracji²⁶. Powszechne przekonanie o dwustronnym związku między zaufaniem a demokracją znajduje odzwierciedlenie w doktrynie prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, powołującej się na „zasadę zaufania do władz publicznych” (rządowych i samorządowych) wyrażoną w art. 8 k.p.a.²⁷

Zasada zaufania obywateli do organów państwa jest mocno powiązana z zasadą praworządności, zasadą prawdy obiektywnej, zasadą uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony²⁸.

Wynikająca z art. 8 K.p.a. zasada zaufania obywateli do organów państwa nakłada na organ administracji publicznej obowiązek praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania, który wyraża się w dokładnym zbadaniu okoliczności sprawy, ustosunkowaniu się do żądań stron oraz uwzględnieniu w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli²⁹.

Związek zasady zaufania z zasadą pewności prawa podkreśla Trybunał Konstytucyjny, który przyjmuje, że

w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego³⁰.

23 Wyrok NSA z 26 września 2012 r., I OSK 1094/11, LEX nr 1418157.

24 M. Stahl, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – uwagi wprowadzające*, (w:) *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazłak, Warszawa 2015, s. 26–27.

25 P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 343, za M. Kasiński, (w:) *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, LEX, s. 156–164.

26 Tamże, s. 344 i n. oraz 354 i n.

27 M. Kasiński, (w:) *Zasady w prawie administracyjnym...*, dz. cyt., s. 156–164.

28 M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX.

29 Wyrok NSA z 15 listopada 2006 r., II GSK 183/06, LEX nr 290139.

30 M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...*, dz. cyt., LEX.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 lutego 2005 roku podkreślił, że zasada ta wyraża się w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania³¹.

W literaturze przedmiotu przez ochronę zaufania rozumie się zakaz naruszania usprawiedliwionych przewidywań podmiotu prawnego co do swojej sytuacji prawnej³². Istotne znaczenie dla poczucia zaufania do administracji ma zasada pewności prawa w zakresie jednoznacznych skutków prawnych (na etapie stanowienia prawa) oraz w sferze przekonania, że treść wydanej decyzji będzie się mieściła w bardziej czy mniej określonych przedziałach (etap stosowania prawa)³³.

Ochrona zaufania obywatela do państwa i prawa opiera się na pewności prawa, czyli na takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej zdecydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania³⁴.

Zaufanie do organów władzy publicznej to przekonanie, że postępowanie administracyjne prowadzone jest zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, że respektowane są uprawnienia jego uczestników, że organ wywiązuje się ze swoich obowiązków i dąży do sprawnego i efektywnego zakończenia sprawy. Przepisy art. 7 K.p.a. i art. 8 K.p.a. podkreślają służebną rolę organów administracji publicznej wobec Państwa i zarazem jego obywateli i innych podmiotów działających na jego obszarze. Od jakości prawnej działania tych organów zależy zatem autorytet samego Państwa i jego instytucji³⁵.

Utrwalone praktyki rozstrzygania spraw w orzecznictwie sądów administracyjnych

Jak wcześniej wskazano, nowelą z 2017 roku do art. 8 dodano § 2, zgodnie z którym „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej³⁶ zasadę tę określono mianem zasady pewności prawa lub uprawnionych

31 Por. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 15.

32 T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granice wykładni*, Kraków 2006, za M. Grzymisławska-Cybulska, *Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej*, (w:) *Sprawiedliwość i zaufanie...*, dz. cyt., s. 433.

33 A. Błaś, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, LEX nr 199671, za M. Grzymisławska-Cybulska, *Istota i znaczenie...*, dz. cyt., s. 434.

34 Wyrok WSA w Białymstoku z 25 czerwca 2008 r., I SA/Bk 84/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (13.10.2023).

35 Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 maja 2020 r., III SAB/Wr 1517/19, LEX nr 3111007.

36 VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, www.sejm.gov.pl (13.10.2023).

oczekiwań. Ma ona konkretyzować wyrażoną w art. 8 § 1 k.p.a. zasadę zaufania obywateli do organów państwa³⁷. U podstaw wprowadzenia tej zmiany legło przekonanie ustawodawcy, że

strona, zwłaszcza jeżeli występuje do organu, z reguły w sprawach wymagających uprzedniego zaangażowania istotnych zasobów, w tym czasu, ma prawo układać swoje interesy w przekonaniu, że działając w dobrej wierze i z poszanowaniem prawa, nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji. Chodzi zwłaszcza o skutki, których strona nie mogła przewidzieć w chwili ich podejmowania. Racjonalne planowanie działań strony wymaga zatem od organów administracji publicznej respektowania zasady nieodstępowania od utrwalonej praktyki, czyli innymi słowy – zasady respektowania uprawnionych oczekiwań, wynikających z utrwalonej praktyki danego organu³⁸.

Zasadę uprawnionych oczekiwań należy odnieść nie tylko do rozstrzygnięcia sprawy (*sensu stricto*), lecz także do działań organu w toku postępowania administracyjnego prowadzących bezpośrednio do rozstrzygnięcia w danej sprawie administracyjnej. Źródłem praktyki oraz jej ugruntowania w procedurze administracyjnej jest postępowanie organu, a nie wiedza wnioskodawcy w tym zakresie³⁹.

Zasada uprawnionych oczekiwań została również wyrażona w art. 10 ust. 1 i 2 „Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji”, zgodnie z którym:

1. Urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej i zgodnie z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega obowiązujących w instytucji praktyk administracyjnych, o ile nie zaistnieją uzasadnione powody, które usprawiedliwiałyby odejście w indywidualnym przypadku od tych praktyk. Te powody należy przedstawić na piśmie. 2. Urzędnik uwzględni uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości.

Andrzej Wróbel proponuje, aby przez „utrwaloną praktykę” rozumieć

zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzygnięciu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych⁴⁰.

W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, przymiot „utrwalonej” ma z kolei taka praktyka, która jest w stanie „wzbudzić w świadomości ostrożnego i należycie poinformowanego podmiotu racjonalne (uprawnione) oczekiwania, że organ rozstrzygnie sprawę w określony sposób”⁴¹.

Zauważyć należy, że uregulowaniu w k.p.a. zasady uprawnionych oczekiwań nie towarzyszy wyjaśnienie zakresu rozstrzyganych spraw, które należy brać pod uwagę przy załatwianiu kolejnej. „Przede wszystkim nie sprecyzowano, czy praktyka ma dotyczyć działalności tyl-

37 Za Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. II, Warszawa 2019, LEX.

38 VIII kadencja, druk sejm. nr 1183.

39 B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka rozstrzygnięcia spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2017, nr 1, s. 45–58, DOI: 10.21697/kpp.2017.15.1.04.

40 A. Wróbel, Komentarz do art. 8, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...*, dz. cyt., brak stron w bazie LEX.

41 Por. wyrok TS UE z 9 lipca 2015 r. w sprawie Salomie i Oltean, C-183/14, ECLI:EU:C:2015:454.

ko tego organu, który sprawę załatwia czy też jaka ilość spraw decyduje o ukształtowaniu się praktyki orzeczniczej⁴². Stąd uzasadnione jest odwołanie się do orzecznictwa sądów administracyjnych w celu poszukiwania dyrektyw dla organów administracji publicznej, które powinny być przez te organy uwzględniane w toku postępowania administracyjnego:

Organ nie może odstąpić od utrwalonej praktyki wyłącznie w celu załatwienia jednej sprawy, a równocześnie kontynuować tę praktykę w innych sprawach o takim samym stanie faktycznym i prawnym. Jeżeli natomiast istnieją uzasadnione przyczyny dla odmiennego załatwienia jednej sprawy, to istnienie owych uzasadnionych przyczyn wskazuje na odmienną naturę stanu faktycznego lub prawnego takiej sprawy. Nie można wówczas mówić o związaniu ustaloną praktyką załatwiania spraw przez organ, skoro ta praktyka dotyczy spraw o podobnym, ale jednak nie tożsamym stanie faktycznym i prawnym⁴³.

W sytuacji zatem, gdyby okazało się, że dotychczasowa praktyka w sprawach w takim stanie faktycznym i prawnym była niezgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, organ jest nie tylko uprawniony, ale wręcz zobligowany do zmiany dotychczasowej niezgodnej z prawem praktyki rozstrzygania spraw. Odróżnić bowiem należy możliwości stosowania zasady z art. 8 § 2 K.p.a. w sprawach administracyjnych, w których ustawodawca pozostawił organowi swobodne uznanie administracyjne w rozstrzygnięciu spraw, od spraw w których pozytywne rozstrzygnięcie uwarunkowane jest okolicznością uprzedniego wydania zezwolenia innego, choć powiązanego rodzajowo⁴⁴.

Nie można powołać się na naruszenie zasady z art. 8 § 2 k.p.a. w sytuacji, kiedy wydana w sprawie decyzja, choćby była odmienna od innej decyzji, wydanej w analogicznym stanie faktycznym i prawnym, jest jednak prawidłowa i zgodna z prawem. Względem na zachowanie zasady praworządności ma w tej sytuacji priorytet nad oczekiwaniem strony do otrzymania decyzji takiej samej jak decyzje uprzednio wydawane w analogicznych stanach faktycznych i prawnych, bowiem oczekiwanie takie nie jest „słuszne” i „uzasadnione” jako naruszające zasadę praworządności⁴⁵.

Nie jest do pogodzenia z zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej sytuacja, w której ten sam organ, rozpatrując w krótkim odstępie czasu sprawę tej samej strony, w odmienny sposób ocenia ten sam stan faktyczny i nie podaje żadnych przyczyn dokonanej diametralnej zmiany stanowiska w kwestii spornej pomiędzy stroną i organami⁴⁶.

Zasada orzekania zgodnie z utrwaloną praktyką nie oznacza bowiem uzyskania na mocy jednej decyzji niezbywalnego prawa podmiotowego przez stronę lecz jest to nakaz nieodstępstwa bez uzasadnionej przyczyny, w kolejnych postępowaniach rozstrzyganych na podstawie tych samych unormowań, od dotychczasowo przyjętej linii orzeczniczej⁴⁷.

42 G. Ninard, *Zasada pewności prawa – art. 8 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2017, nr 3, s. 36, DOI: 10.19195/0137-1134.122.18

43 Wyrok NSA z 10 czerwca 2020 r., II OSK 3971/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (13.10.2023); wyrok WSA w Lublinie z 23 lutego 2023 r., II SA/Lu 689/22, LEX nr 3513703.

44 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 2 lutego 2021 r., II SA/Bd 1026/20, LEX nr 3161638.

45 Wyrok NSA z 18 kwietnia 2023 r., II OSK 1976/20, LEX nr 3559172.

46 Wyrok WSA w Olsztynie z 22 grudnia 2011 r., I SA/Ol 481/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (13.10.2023).

47 Wyrok WSA w Gliwicach z 19 grudnia 2018 r., IV SA/Gl 609/18, LEX nr 2603931.

Zasada wyrażona w art. 8 § 2 K.p.a., nie oznacza, że organ administracji, dostrzegając podobieństwo załatwianej sprawy do spraw załatwianych wcześniej, zawsze musi wydać decyzję analogiczną do decyzji wydanych wcześniej⁴⁸.

Nie będzie sprzyjać realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej podejmowanie w takiej samej sprawie przeciwstawnych działań przez organy państwa, dokonywanie skrajnie różnej oceny tego samego stanu faktycznego przez organy administracji, jak również zmienność rozstrzygnięć podejmowanych w sprawie przez organy administracji. Zmienność poglądów prawnych wyrażonych na tle tego samego stanu faktycznego – od pozytywnego przez negatywne rozstrzygnięcie – bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany, jest działaniem niezgodnym z tą zasadą i wpływa ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli⁴⁹.

Nie może zatem spełnić wymagań wynikających z art. 8 k.p.a. organ administracji publicznej, który nie ustosunkowuje się do twierdzeń strony uważanych przez nią za istotne dla sposobu załatwienia sprawy. Szczególnie istotne w kontekście zasady budzenia zaufania jest prawidłowe sporządzenie uzasadnienia decyzji uznaniowej⁵⁰.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że omawiana zasada powinna być zawsze interpretowana na tle konkretnych okoliczności faktycznych sprawy i skoro zakłada ujednoczenie orzecznictwa w stosunku do różnych podmiotów w tych samych stanach faktycznych i prawnych, to tym bardziej należy ją odnosić do spraw tego samego podmiotu, prowadzonych przez dany organ⁵¹. Jak słusznie zauważa Błażej Kwiatek:

Utrwalenie określonej praktyki rozstrzygania spraw przez organ należy rozpatrywać łącznie w wymiarze czasowym oraz ilościowym. W konsekwencji o utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw można mówić, jeżeli organ przez określony, dłuższy czas konsekwentnie wydawał zbieżne rozstrzygnięcia (co najmniej kilkanaście) w danej kategorii spraw (o takim samym stanie faktycznym i prawnym)⁵².

Przy czym utrwalona praktyka rozstrzygania spraw będzie oznaczała dominującą, a nie wyłączną linię orzeczniczą organu⁵³.

Przepis art. 8 § 2 k.p.a. nakłada na organy zobowiązanie, że bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują one od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Zakaz ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego, co oznacza, że organ może od niego odstąpić, winien jednak wykazać uzasadnioną przyczynę, dla której tak czyni.

48 Wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2022 r., II SA/Po 700/22, LEX nr 3505318.

49 Wyrok WSA w Kielcach z 6 grudnia 2022 r., II SA/Ke 521/11, LEX nr 3447944.

50 Wyrok WSA w Warszawie z 26 lipca 2022 r., VI SA/Wa 1009/22, LEX nr 3417748.

51 Wyrok NSA z 29 stycznia 2019 r., II GSK 1853/18, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (13.10.2023).

52 B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw...*, dz. cyt., s. 45–58.

53 Szerzej G. Ninard, *Zasada pewności prawa...*, dz. cyt., s. 36.

Podsumowanie

Pojęcie „zasady ogólne” jest wieloznaczne, dlatego też wszystkim wskazanym w k.p.a. zasadom ogólnym literatura przedmiotu przypisuje wiele funkcji, wymieniając wśród nich ujednoczenie praktyki stosowania prawa administracyjnego, sterowanie działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego, odgrywanie roli dyrektyw interpretacyjnych, zapewnienie elastyczności podejmowanych na podstawie przepisów działań, wypełnianie luk w prawie administracyjnym oraz wyznaczanie kierunku pracom legislacyjnym⁵⁴. Stałe podkreślanie znaczenia przestrzegania zasad ogólnych jest niezbędne dla kształtowania prawidłowej praktyki działalności orzeczniczej organów administracji publicznej⁵⁵.

Istotą zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej jest wyznaczenie aksjologicznych podstaw działania organów administracji, w wymiarze sposobu sprawowania władzy⁵⁶. Koniecznym warunkiem uznania postępowania za prowadzone w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej jest kierowanie się przez organy administracji publicznej zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Zaufanie do władzy publicznej jest związane z oczekiwaniem legalizmu jej działania oraz respektowania przez nią reguł sprawiedliwości formalnej w procesie stanowienia i stosowania prawa.

Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa stanowi fundamentalne założenie dla realizacji postulatu przyjaznych relacji między administracją a obywatelami. Istotną wartością wynikającą z tej zasady jest działanie organów w sposób pozwalający na przekonanie stron i innych uczestników postępowania o jakości, profesjonalizmie i odpowiedzialności cechujących działania organów władzy publicznej. Zasada ta gwarantować ma obywatelom bezpieczeństwo prawne wynikające z przewidywalności działań organów⁵⁷. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreśla się negatywny wpływ zmienności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracyjne na utrwalenie w praktyce zasady wynikającej z art. 8 k.p.a.

Wraz z uzupełnieniem art. 8 o § 2 postulat osiągnięcia większej przewidywalności działań organów administracji publicznej zyskał silniejsze zabezpieczenie. Zobowiązanie organów do nieodstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym bez uzasadnionej przyczyny niewątpliwie wpływa na zwiększenie bezpieczeństwa procesowego uczestników postępowania administracyjnego. Wartość pewności prawa odnosi się bowiem nie tylko do fazy rozstrzygania i wydawania decyzji administracyjnych, lecz także innych działań procesowych kierowanych do podmiotów innych niż strony⁵⁸. Strony z kolei będą mogły oczekiwać, powołując się na wcześniejsze

54 A. Wróbel, (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 125.

55 K. Celińska-Grzegorzczak, *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 59, za M. Grzymiśławska-Cybulską, *Nowelizacja artykułów 7, 8 i 16 k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych*, Ius Novum 2013, nr 4, s. 105–121.

56 M. Klimaszewski, (w:) W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 23.

57 Szerzej T. Majer, *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, (w:) *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017, s. 84 i n.

58 Tamże, s. 81 i n.

rozstrzygnięcia w analogicznych sprawach, takiego samego lub podobnego rozstrzygnięcia w swojej sprawie, a ponadto skarżyć decyzje organów wydane sprzecznie z utrwaloną praktyką jako naruszające art. 8 § 2 k.p.a.

Bibliografia

Literatura

- Błaś A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, LEX nr 199671.
- Grzymisławska-Cybulska M., *Nowelizacja artykułów 7, 8 i 16 k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych*, Ius Novum 2013, nr 4, s. 105–121.
- Grzymisławska-Cybulska, *Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej*, (w:) *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 433–456.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX.
- Kasiński M., (w:) *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 156–164.
- Klimaszewski M., (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2010, s. 15–36.
- Klimaszewski M., (w:) W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 7–51.
- Kmieciak Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004, LEX.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60. Tom I*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. II, Warszawa 2019, LEX.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmeciak, Warszawa 2019, LEX.
- Kwiątek B., *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2017, nr 1, s. 45–58.
- Leszczyński L., *Zasady prawa – założenia podstawowe*, (w:) *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, Lublin 2016, s. 11–16.
- Łaszczycza G., *Komentarz do art. 8*, (w:) G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I: Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, LEX nr 83404.
- Majer T., *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, (w:) *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017.
- Ninard G., *Zasada pewności prawa – art. 8 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego*, *Nowe Zeszyty Samorządowe* 2017, nr 3.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granice wykładni*, Kraków 2006.

- Stahl M., *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – uwagi wprowadzające*, (w:) *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 19–28.
- System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007.
- Wajda P., *Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2010, nr 9, s. 20–29.
- Wojciechowski M., *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 2012, z. 2, s. 5–17.
- Woś T., *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, *Krakowskie Studia Prawnicze* 1987, Rok XX, s. 265–278.
- Wróbel A., (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018.

Akty prawne

- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024 r. poz. 572).
- Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 10 czerwca 2020 r., II OSK 3971/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok NSA z 15 listopada 2006 r., II GSK 183/06, LEX nr 290139.
- Wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., II OSK 553/14, LEX nr 2094153.
- Wyrok NSA z 18 kwietnia 2023 r., II OSK 1976/20, LEX nr 3559172.
- Wyrok NSA z 26 września 2012 r., I OSK 1094/11, LEX nr 1418157.
- Wyrok NSA z 29 stycznia 2019 r., II GSK 1853/18, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 15.
- Wyrok TS UE z 9 lipca 2015 r. w sprawie Salomie i Oltean, C-183/14, ECLI:EU:C:2015:454.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 25 czerwca 2008 r., I SA/Bk 84/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 3 kwietnia 2012 r., II SA/Bk 19/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 2 lutego 2021 r., II SA/Bd 1026/20, LEX nr 3161638.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 19 grudnia 2018 r., IV SA/Gl 609/18, LEX nr 2603931.
- Wyrok WSA w Kielcach z 6 grudnia 2022 r., II SA/Ke 521/11, LEX nr 3447944.
- Wyrok WSA w Lublinie z 23 lutego 2023 r., II SA/Lu 689/22, LEX nr 3513703.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 22 grudnia 2011 r., I SA/Ol 481/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2022 r., II SA/Po 700/22, LEX nr 3505318.
- Wyrok WSA w Warszawie z 26 lipca 2022 r., VI SA/Wa 1009/22, LEX nr 3417748.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 maja 2020 r., III SAB/Wr 1517/19, LEX nr 3111007.

CYTOWANIE

Anna Folgier, *Gwarancje ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym na przykładzie art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego*, *Studia Administracyjne* 1(19)/2024, 21–33, DOI: 10.18276/sa.2024.19-02.

Katarzyna Rytwińska

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: katarzyna.rytwinska01@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2001-4779



Wiktor Gnych-Pietrzak

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: wiktorgnych-pietrzak@phd.usz.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5237-0474

Legitymacja syndyka jako strony w postępowaniu podatkowym

ABSTRAKT

Problemem badawczym poruszonym w niniejszym artykule jest status syndyka w postępowaniu podatkowym po ogłoszeniu upadłości na podstawie kryterium legitymacji w tym postępowaniu. Celem badawczym była weryfikacja zależności pomiędzy podmiotami mogącymi być stroną postępowania podatkowego a podmiotem powołanym m.in. do objęcia majątku upadłego, zarządu nim oraz jego likwidacji. Drugim celem badawczym była identyfikacja praktyki instytucjonalnej sądów administracyjnych w zakresie przyznania legitymacji czynnej syndykowi jako stronie postępowania podatkowego.

Do przeprowadzenia badania zastosowano metodę dogmatycznoprawną polegającą na ustaleniu wykładni treści normy prawnej przepisów prawa podatkowego i upadłościowego, metodę analityczną, której zakresem objęto literaturę przedmiotu i orzecznictwo, oraz metodę *case-study* odnoszącą się do poszczególnych orzeczeń sądów administracyjnych.

W wyniku badań ustalono, że *de lege lata* zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa syndyk nie może zostać uznany za stronę materialnoprawną, biorąc natomiast pod uwagę aspekt celowościowy regulacji prawa upadłościowego, należy przyznać mu przymiot strony w znaczeniu formalnym. Mając na uwadze powyższe, autorzy postulują *de lege ferenda*, aby ustawodawca dokonał odpowiednich zmian w katalogu podmiotów będących stroną w postępowaniu podatkowym, co miałyby na celu ujednoczenie statusu syndyka w postępowaniu podatkowym, bądź dokonał zmiany legislacyjnej w zakresie prawa upadłościowego.

SŁOWA KLUCZOWE

syndyk, legitymacja strony, następstwa upadłości

Legitimacy of the syndic as a party in tax proceedings

ABSTRACT

The research problem in question revolves around the identification of the status of the syndic, in post-bankruptcy tax proceedings, based on the criteria of legitimacy in these proceedings.

Based on the research problem thus formulated, the following research objectives were formulated. The first research objective of the study was to verify the relations between entities that may be a party to tax proceedings and an entity appointed, inter alia, to take possession of the bankrupt's assets, their management and liquidation. The second research objective consisted in the identification of the institutional practice of the administrative courts in granting standing to the syndic as a party to tax proceedings.

The following research methods were used to carry out the study: the dogmatic-legal method, which consisted in determining and interpreting the content of the legal norm of the tax and bankruptcy laws, the analytical method, the scope of which included the literature on the subject and case law, and the case-study method, which referred to individual decisions of administrative courts.

As a result of the research, it was found that *de lege lata*, pursuant to the provisions of the Tax Ordinance Act of 29 August 1997, the syndic could not be recognised as a material party, however, taking into account the intentional aspect of the bankruptcy law regulations, he should be granted the status of a party in the formal sense. In view of the above, the authors postulate *de lege ferenda* that the legislator should make appropriate changes in the catalogue of entities that are parties to tax proceedings, which would aim to unify the status of the syndic in tax proceedings or make a legislative change in the field of bankruptcy law.

KEYWORDS

syndic, legitimacy of a party, consequences of bankruptcy

Wprowadzenie

Mając na uwadze, że istotą prawa podatkowego jest regulacja zasad powstania, wymiaru oraz wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, a także regulacja praw i obowiązków podatników, płatników oraz inkasentów w poszczególnych rodzajach podatków, można uznać, że prawo to jest elementem prawa publicznego¹. Prawo upadłościowe², którego istotą jest regulacja zasad dochodzenia wierzytelności od niewypłacalnych dłużników, skutków ogłoszenia upadłości czy zasad umarzania zobowiązań upadłego, należy natomiast zakwalifikować jako element prawa prywatnego³. W tym miejscu należy zasygnalizować, że Ordynacja podatkowa⁴ enumeratywnie wskazuje podmioty, które mogą być stroną postępowania podatkowego.

W doktrynie i orzecznictwie pozycja prawa podatkowego potrafi przejawiać się odmiennie. Niejednokrotnie postępowanie podatkowe w literaturze przedmiotu uznawane jest za szcze-

1 R. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008, s. 17.

2 Ustawa z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1520 z późn. zm., dalej jako PU).

3 Zob. M. Mrówczyński, *1.3. Miejsce prawa upadłościowego w systemie prawa*, (w:) tegoż, *Uczestnicy postępowania upadłościowego*, 2019, LEX.

4 Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm., również jako Ordynacja Podatkowa, OP).

gólny rodzaj postępowania administracyjnego⁵, przy czym należy zaznaczyć, że ustawodawca zdecydował się na wyłączenie z zakresu zastosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁶ sprawy uregulowane Ordynacją podatkową. Może to sugerować, że postępowanie podatkowe, pomimo pewnych zbieżności z postępowaniem administracyjnym, nie powinno zostać zakwalifikowane jako postępowanie administracyjne. Mając na uwadze uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 marca 2023 roku⁷, trzeba zgodzić się z tym, że prawo podatkowe należy do zakresu prawa administracyjnego wyłącznie w ogólnym rozumieniu tego słowa – w klasycznym, trójczłonowym wyodrębnieniu gałęzi prawa *per se*. Pomimo pojawiania się więc w judykaturze odmiennych stanowisk, to zaprezentowane powyżej stanowisko zdaje się być dominujące i najbardziej aktualne w orzecznictwie⁸. Wyrażone w literaturze przedmiotu poglądy wskazujące, że prawo podatkowe jest samodzielną gałęzią prawa wywodzącą się z prawa finansowego, oczywiście odrębną od prawa administracyjnego, przemawiają za tym, że błędne jest utożsamianie przepisów prawa administracyjnego z przepisami prawa podatkowego⁹.

Mając na uwadze poczynione wstępne rozważania, należy wskazać, że problem badawczy niniejszego wywodu dotyczy ustalenia statusu syndyka w postępowaniu podatkowym po ogłoszeniu upadłości na podstawie kryterium legitymacji w tym postępowaniu. Celami badawczymi przeprowadzonego badania jest weryfikacja zależności pomiędzy podmiotami mogącymi być stroną postępowania podatkowego a podmiotem powołanym m.in. do objęcia majątku upadłego, zarządu nim oraz jego likwidacji, a także identyfikacja praktyki instytucjonalnej sądów administracyjnych w zakresie przyznania legitymacji czynnej syndykowi jako stronie postępowania podatkowego.

Strona w postępowaniu podatkowym

Zgodnie z art. 133 OP stroną w postępowaniu podatkowym są enumeratywnie określone podmioty, przede wszystkim podatnicy, płatnicy i inkasenci. W rozbudowanym katalogu podmiotów, którym ustawodawca nadał przymiot strony, nie znalazł się jednak syndyk. Enumeratywny charakter tego katalogu może sugerować, że ustawodawca intencjonalnie nie umieścił w nim właśnie syndyka. Podkreślenia wymaga, że powstały na bazie art. 133

5 P. Pietrasz, *Funkcje i istota zasad ogólnych postępowania podatkowego według polskiej Ordynacji podatkowej*, (w:) *Days of public law. Collection of abstracts*, Brno 2007, s. 588.

6 Art. 3 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).

7 Uchwała NSA z 27 marca 2023 r., I FPS 2/22, LEX nr 3511189.

8 Zob. również o autonomii prawa podatkowego wyrok WSA w Gliwicach z 1 marca 2018 r., III SA/GI 920/17, LEX nr 2477127; wyrok NSA z 24 czerwca 2015 r., I FSK 390/14, LEX nr 1783228; uchwała NSA z 6 marca 2017 r., I FPS 8/16, ONSAiWSA 2017, nr 5, poz. 75.

9 Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, 2006, LEX; A. Mariański, *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika*, Warszawa 2011, s. 15, 17; A. Gorgol, *Odrębności aksjologii postępowania podatkowego*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 1137; K. Teszner, *Stosowanie prawa przez administrację podatkową a wartości aksjologiczne*, (w:) *Aksjologia prawa...*, dz. cyt., s. 1149; częściowo na temat prawa finansowego E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 56–58.

Ordynacji podatkowej katalog podmiotów jest katalogiem zamkniętym¹⁰. Próbując zdefiniować na jego podstawie, czym właściwie charakteryzuje się strona w postępowaniu podatkowym, wyróżnić można cechy, jakimi są jej elementy podmiotowe, przedmiotowe oraz interes prawny¹¹.

Elementy podmiotowe to takie wyróżnienia, które implikują, kogo obejmuje swoim zakresem zastosowana norma. Adresatem norm może być bowiem jednostka, która legitymuje się zdolnością prawną, a więc możliwością do bycia podmiotem praw i obowiązków. Ponadto trzeba zauważyć, że nie występuje bezpośredni wymóg posiadania przez dany podmiot zdolności do czynności prawnej, aby funkcjonował on w systemie jako strona postępowania podatkowego. Związanie danej jednostki jako strony zależeć będzie więc jedynie od zakresu podmiotowego danej normy w ogólnie rozumianym prawie podatkowym, a więc na wskazaniu przez nią odpowiedniej grupy podmiotów, do których daną normę należy zastosować, a co do których jedynym wspólnym warunkiem jest posiadanie przez dany podmiot zdolności prawnej.

Charakteryzując stronę postępowania podatkowego, należy zwrócić uwagę na jej elementy przedmiotowe. Aby dany podmiot posiadający zdolność prawną stał się stroną postępowania podatkowego, muszą bowiem zaistnieć odpowiednie przesłanki związane ze szczególnym zespołem praw i obowiązków, których podstawą jest prawo podatkowe. Jeżeli więc indywidualnemu, właściwie określonym poprzez odpowiednią normę podmiotowi można przypisać dane prawa i obowiązki wynikające z normy prawa podatkowego materialnego bądź formalnego, które skonkretyzowały się np. w decyzji wydanej przez uprawniony do tego organ, możemy w takiej sytuacji mówić, że co do danego podmiotu przypisane są cechy przedmiotowe strony postępowania podatkowego.

Gdy danej jednostce jesteśmy w stanie przypisać odpowiednie elementy podmiotowe i przedmiotowe strony postępowania podatkowego, ostatnią ważną i wartą wykazania cechą zostaje jej interes prawny. Bez jego wykazania nie możemy pod żadnym pozorem mówić bowiem o stronie. Przyjmując w tym miejscu pogląd E. Ochendowskiego, przez pojęcie interesu prawnego rozumieć należy interes zgodny z prawem i chroniony przez prawo¹². Tym samym konstrukcja interesu prawnego opiera się na właściwych przepisach prawa podatkowego materialnego, które to wskazują na podmioty mające w określonych okolicznościach ów interes¹³. Z uwagi na charakterystykę postępowania podatkowego należy stwierdzić, że co do zasady wspomniany interes prawny będzie wiązał się z jakiegoś rodzaju konkretnie określonym stanem prawnym bądź faktycznym, związanym z konkretnie oznaczonym podmiotem. Ponadto interes ten powinien charakteryzować się aktualnością, jako że w innym przypadku dana sytuacja może okazać się dla postępowania podatkowego irrelevantna.

10 P. Pietrasz, Art. 133, (w:) *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120–344. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, LEX/el. 2023.

11 *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2020, Legalis.

12 E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2001, s. 81.

13 Zob. A. Kabat, Art. 133, (w:) S. Babiarczyk, B. Dauter, R. Hauser, M. Niezgodka-Medek, J. Rudowski, A. Kabat, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. XI, 2019, LEX.

Dopiero gdy wykaże się, że dany podmiot znajdujący się w zamkniętym katalogu zawartym w art. 133 OP ma powyższe cechy, można mówić o nim jako o stronie postępowania podatkowego¹⁴.

Status syndyka w postępowaniu upadłościowym

Syndyk to organ upadłościowy powoływany przez sąd w razie sytuacji ogłoszenia względem danego podmiotu upadłości. Zgodnie z art. 157 PU może nim zostać osoba fizyczna, która ma pełną zdolność do czynności prawnych i licencję doradcy restrukturyzacyjnego oraz ma konto doradcy restrukturyzacyjnego w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe, bądź spółka handlowa, której wspólnicy ponoszący odpowiedzialność za zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim majątkiem albo członkowie zarządu reprezentujący spółkę mają licencję doradcy restrukturyzacyjnego oraz która ma konto doradcy restrukturyzacyjnego w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe. Należy więc zauważyć, że będzie to zawsze jednostka mająca co najmniej wspomnianą wcześniej zdolność prawną.

Zadaniem syndyka jest, zgodnie z art. 173 PU, zarządzanie majątkiem, zabezpieczanie go przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub zabránieniem przez osoby postronne oraz przystępowanie do jego likwidacji. Trzeba szczególnie mieć na uwadze art. 144 PU, który stanowi, że po ogłoszeniu upadłości postępowania sądowe, administracyjne lub sądownoadministracyjne, dotyczące masy upadłości, mogą być wszczęte i prowadzone wyłącznie przez syndyka albo przeciwko niemu, a ponadto owe postępowania prowadzone są przez syndyka w imieniu własnym, jedynie na rzecz upadłego.

W konsekwencji działania syndyka można postrzegać w sposób podobny do tego, jak funkcjonuje instytucja zastępcy pośredniego z uprawnieniami rozszerzonymi o działanie niezależnie od woli upadłego oraz z wyłączeniem wpływu upadłego na czas trwania „zastępstwa”. Podejmowane przez syndyka czynności związane z działaniem na rzecz upadłego mogą mieć bezpośredni wpływ na jego własną sferę majątkową¹⁵. Syndyk jest więc podmiotem, który kompleksowo zajmuje się majątkiem powstałym w efekcie ogłoszenia upadłości, działając nie jako przedstawiciel podmiotu upadłego, ale w imieniu własnym.

Status syndyka w postępowaniu podatkowym

Mając na uwadze rozważania poczynione do tej pory, należy przejść do rozważań dotyczących relacji między stroną w postępowaniu podatkowym a syndykiem jako podmiotem zarządzającym masą upadłościową po ogłoszeniu upadłości danego podmiotu, tj. upadłego. Jak zauważono powyżej, syndyk nie został wymieniony w katalogu podmiotów występujących jako strony postępowania podatkowego. Rozpatrując elementy podmiotowe, przedmiotowe

14 *Ordynacja podatkowa. Komentarz...*, dz. cyt., red. H. Dzwonkowski.

15 Wyrok NSA z 5 października 2021 r., III OSK 3961/21, Legalis nr 2615677.

i interes prawny jako elementy składające się na stronę postępowania podatkowego, można zwrócić uwagę na korelacje występujące pomiędzy nią (stroną) a cechami syndyka jako podmiotu zarządzającego masą upadłościową.

W ramach elementów podmiotowych należy zwrócić uwagę na obowiązkowo występującą zdolność prawną instytucji syndyka. Ponadto zgodnie z opisaną uprzednio charakterystyką tego, kto może zostać syndykiem, podmiot ten cechować musi również zdolność do czynności prawnych. Aby odpowiednio zakwalifikować mu jednak wszystkie wymagane elementy strony podmiotowej postępowania podatkowego, trzeba również wykazać jego obecność w zakresie podmiotowym odpowiednich norm. Syndyk jest podmiotem kompleksowo zajmującym się masą upadłościową, dlatego prawidłowym wydaje się stwierdzenie, że będzie on również odpowiedzialny za dokonywanie względem niej odpowiednich czynności, które to nakazywane są przez różnego rodzaju normy. Możliwym wydaje się więc stwierdzenie, że w niektórych przypadkach syndyk będzie występował w zakresie podmiotowym norm pochodzących z prawa podatkowego w takim zakresie, w jakim będzie działał na rzecz upadłego, do którego wspomniane przepisy będą się odnosić.

Jeśli chodzi o elementy przedmiotowe strony postępowania podatkowego, to również będą tu występować liczne komponenty wspólne z instytucją syndyka. Dla przykładu, w razie wydania decyzji przez uprawniony do tego organ podatkowy względem całości bądź danej części majątku upadłościowego, którym zarządza syndyk, to właśnie on będzie odpowiedzialny, co najmniej w znaczeniu formalnym, za realizację określonych czynności związanych z ową decyzją. To on ma bowiem prawa i obowiązki w zakresie podejmowania odpowiednich czynności względem majątku powstałego po ogłoszeniu upadłości, co bezpośrednio koreluje z elementami przedmiotowymi przypisywanymi podmiotom wymienionym w art. 133 OP.

Najważniejszym jednak argumentem w rozważaniach nad tym, jak bardzo pozycja syndyka w postępowaniu podatkowym jest analogiczna do podmiotów, które według ustawy funkcjonują jako strona postępowania podatkowego, będzie jego interes prawny. Zgodnie z charakterystyką czynności podejmowanych przez syndyka jego działania dokonywane są w jego własnym imieniu. Za nieprawidłowe więc należy uznać stwierdzenie, że nie miałyby on interesu prawnego w sytuacji, w której czynności związane z postępowaniem podatkowym, dokonywane przez niego względem masy upadłościowej, wiązałyby się ze skutkami dla jego osobistego majątku, a co za tym idzie – miałyby wpływ na niego samego, a nie tylko na upadłego, na którego rzecz działa. Ponadto wskazując na legitymację syndyka do wspomnianego uprzednio wszczęcia czy prowadzenia postępowań związanych z masą upadłościową jako jedyne uprawnionego do tego podmiotu i na formę działania w ramach tych czynności zbliżoną do instytucji zastępcy procesowego pośredniego, gdzie ponownie syndyk działa we własnym imieniu, nie sposób jest odmówić mu interesu prawnego w postępowaniu podatkowym¹⁶.

16 M. Aleksandrowicz, *Stroną postępowania po upadłości spółdzielni jest syndyk – komentarz Mariusza Aleksandrowicza*, <https://fka.pl/index.php/pl/publication/strona-postepowania-po-upadlosci-spoldzielni-jest-syndyk-komentarz-mariusza> (22.08.2023).

W związku z powyższym, co najmniej w sensie formalnym, syndykowi w postępowaniu podatkowym można przypisać cechy uderzająco analogiczne do tych, charakteryzujących wymienione podmioty będące stroną w postępowaniu podatkowym.

Status syndyka jako strony w postępowaniu podatkowym w orzecznictwie

Kluczowe w określeniu faktycznej relacji między podmiotem syndyka a przymiotem strony w postępowaniu podatkowym jest uwzględnienie aspektu stosowania prawa, w szczególności orzecznictwa sądownoadministracyjnego. Mając na uwadze przeanalizowane orzeczenia, można stwierdzić, że wykształciły się dwie różne, sprzeczne ze sobą linie orzecznicze. Pierwsza z nich wskazuje, że po ogłoszeniu upadłości upadły traci przymiot strony w postępowaniu podatkowym, a zgodnie z regulacjami prawa upadłościowego od tej chwili stroną tego postępowania jest syndyk. Druga linia orzecznicza sprowadza się do tego, że z uwagi na zamknięty katalog podmiotów, które mogą być stroną w postępowaniu podatkowym, oraz nieuwzględnienie w nim syndyka stroną postępowania podatkowego w sensie materialnym po ogłoszeniu upadłości jest nadal upadły, z zastrzeżeniem że syndyk nabywa legitymację w znaczeniu formalnym. Wśród orzeczeń reprezentujących pierwszą linię orzeczniczą można wskazać dominujący pogląd, że od momentu ogłoszenia upadłości to właśnie syndyk jest podmiotem, do którego kierowane są czynności prawne związane z masą upadłościową.

Należy zwrócić uwagę, że niektóre działania syndyka związane z majątkiem upadłego nie mają związku z postępowaniem sądowym i sądownoadministracyjnym. Trafnym przykładem jest wniosek o wydanie interpretacji podatkowej, który to może zostać wniesiony przez każdego zainteresowanego. Znaczący jest tu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 listopada 2013 roku o sygn. I FSK 1689/12, który w uzasadnieniu stanowi:

Jeżeli ogłoszono upadłość obejmującą likwidację majątku upadłego, wszelkie postępowania sądowe i administracyjne dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i dalej prowadzone jedynie przez syndyka lub przeciwko niemu. Postępowania te syndyk prowadzi na rzecz upadłego, lecz w imieniu własnym. Konstatacja, że syndyk jest stroną w postępowaniach dotyczących masy upadłości, jest jednoznaczna ze stwierdzeniem, że syndykowi przysługuje legitymacja do występowania w tych postępowaniach, w tym także w postępowaniu o wydanie interpretacji indywidualnej prawa podatkowego dotyczącym masy upadłości¹⁷.

Jak wiadomo, odmiennymi zasadami kieruje się co do zasady postępowanie kontrolne, NSA w wyroku z 5 listopada 2014 roku o sygn. I FSK 1041/14 zauważa jednak, że:

Postępowanie kontrolne prowadzone po dacie ogłoszenia upadłości, ze względu na przedmiot tego postępowania i biorąc pod uwagę wpływ, jaki jego ewentualny wynik może mieć na stan masy upadłości, mieści się w hipotezie normy zawartej w art. 144 Prawa upadłościowe-

17 Wyrok NSA z 7 listopada 2013 r., I FSK 1689/12, Legalis nr 745661.

go i naprawczego. Dlatego w takim postępowaniu, jako dotyczącym masy upadłości, stroną postępowania jest syndyk i to ten podmiot winien być adresatem decyzji¹⁸.

Ostatnim wyrokiem przywoływanym w celu potwierdzenia pozycji syndyka jako strony w postępowaniu podatkowym jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2015 roku o sygn. II FSK 1912/14, podsumowujący tę stronę linii orzecniczej, który stanowi, że: „Działanie organu kontroli skarbowej, który prowadził postępowanie, traktując jako stroną syndyka, było zdeterminowane faktem ogłoszenia upadłości skarżącego”¹⁹.

Zasygnalizowany powyżej odmienny pogląd nie jest odosobniony. Pomimo uznania przez część sądów administracyjnych, że syndyk nie jest w pełni stroną postępowania podatkowego, można zauważyć dość jednolity pogląd, że nabywa on legitymację formalną w tym postępowaniu. Należy jednak zauważyć, że w takiej sytuacji stroną w znaczeniu materialnym pozostaje upadły, na co wskazuje wyrok NSA z 10 czerwca 2010 roku o sygn. I GSK 975/09, brzmiący: „Stroną w znaczeniu materialnym, pomimo ogłoszenia upadłości pozostaje nadal upadły. On jest bowiem podmiotem stosunku prawnego na tle, którego wyniknął spór”²⁰. To właśnie z uwagi na działanie syndyka w postępowaniu we własnym imieniu jest on tam stroną w znaczeniu formalnym, co zostało wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 20 lutego 2014 roku o sygn. I SA/Wr 1137/13 głoszącym, że „Syndyk jest stroną w znaczeniu formalnym (procesowym), tzn. działa w postępowaniu we własnym imieniu. Natomiast stroną w znaczeniu materialnym, pomimo ogłoszenia upadłości, pozostaje upadły”²¹.

Syndyk jest więc podmiotem, który nawet jeśli nie jest stroną w postępowaniu podatkowym, to i tak powinien być adresatem czynności związanych z upadłym, co można wywnioskować z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 15 września 2015 roku o sygn. I SA/Lu 247/16, w którym sąd orzekł, że:

Na gruncie postępowania podatkowego prawidłowe oznaczenie strony postępowania w decyzji podatkowej następuje poprzez wskazanie firmy upadłego z dodatkiem „w upadłości”, natomiast realizacja uprawnień upadłego musi odbywać się z uwzględnieniem treści art. 144 ust. 1 prawa upadłościowego, czyli poprzez dostarczanie tej decyzji syndykowi masy upadłości działającemu na rzecz upadłego²².

Na koniec warto przywołać odnoszący się do kwestii nieuznawania syndyka za stroną wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 6 czerwca 2013 roku, sygn. I SA/Kr 1878/11, w którym zwraca się uwagę na formalne cechy syndyka jako strony:

Z art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1112 ze zm.) nie można wyprowadzać wniosku, aby syndyk stawał się zupełnie niezależnym podmiotem praw i obowiązków, stroną postępowania w znaczeniu materialnoprawnym w miejsce dotychczasowego podatnika. Stwierdzenie ustawodawcy, że syndyk jest stroną w postępowaniach dotyczących masy upadłości, oznacza, iż przysługuje

18 Wyrok NSA z 5 listopada 2014 r., I FSK 1041/14, Legalis nr 1162256.

19 Wyrok NSA z 24 lutego 2015 r., II FSK 1912/14, Legalis nr 1218342.

20 Wyrok NSA z 10 czerwca 2010 r., I GSK 975/09, Legalis nr 291158.

21 Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 lutego 2014 r., I SA/Wr 1137/13, Legalis nr 981179.

22 Wyrok WSA w Lublinie z 15 września 2016 r., I SA/Lu 247/16, Legalis nr 1588926.

mu legitymacja do występowania w tych postępowaniach. Jest to jednak strona w znaczeniu wyłącznie formalnym. Syndyk działa bowiem w imieniu własnym. Jednakże w znaczeniu materialnym stroną pozostaje nadal upadły, który jest podmiotem stosunku prawnego, którego postępowanie dotyczy. Sam upadły nie posiada jednak legitymacji procesowej (formalnej), nie może więc działać osobiście i syndyk działa za niego²³.

Wnioski

W wyniku przeprowadzonych badań sformułowano następujące wnioski. Po pierwsze, biorąc pod uwagę przepisy Ordynacji podatkowej, syndyk nie może zostać uznany za stronę materialnoprawną z uwagi na brak *explicite* wskazania tego podmiotu jako potencjalnej strony postępowania podatkowego. Po drugie, mając na względzie aspekt celowościowy regulacji prawa upadłościowego, należy uznać, że syndyk ma legitymację formalną w postępowaniu podatkowym.

Postępowanie podatkowe samo w sobie potrafi być konstruktem zawiłym i trudnym w interpretacji, szczególnie gdy przepisy, praktyka i orzecznictwo prezentują odmienne sposoby wykładni norm. Syndyk niewątpliwie nie został wymieniony w przepisach jako możliwa strona postępowania podatkowego. Nie zmienia to jednak tego, że w praktyce właśnie w ten sposób zwykło się go traktować. Nie wpływa to oczywiście w żaden sposób na bezpośrednie brzmienie samych przepisów, przy czym uznaje się za błędne całkowite ignorowanie przyjętej praktyki. Mając na uwadze wyrowadzone w ramach interpretacji przepisów cechy strony postępowania podatkowego, nie sposób jest nie zauważyć ich korelacji z cechami, jakie charakteryzują instytucję syndyka.

Ponadto w orzecznictwie od lat utrzymuje się pogląd, zgodnie z którym co najmniej w znaczeniu formalnym syndyka należy traktować jako stronę. Warto mieć również na uwadze, że można wyróżnić także linię orzeczniczą, która uznaje syndyka za stronę w znaczeniu zarówno materialnym, jak i formalnym. Chociaż ustawodawca zdecydował się nie umieszczać go w katalogu podmiotów będących stroną postępowania podatkowego, nie sposób więc ignorować go jako strony w tym postępowaniu.

Mając na uwadze powyższe, autorzy postulują *de lege ferenda*, aby ustawodawca dokonał odpowiednich zmian w katalogu art. 133 OP, tj. podmiotów będących stroną w postępowaniu podatkowym, co miałyby na celu ujednoczenie statusu syndyka w postępowaniu podatkowym, bądź dokonał zmiany legislacyjnej w zakresie prawa upadłościowego. Możliwym rozwiązaniem jest też podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Należy mieć wszak na uwadze, że określoność przepisów prawa podatkowego jest wartością samą w sobie, a obecnie obowiązujące regulacje pozostawiają szerokie pole do interpretacji, co może prowadzić do negatywnych skutków dla podmiotu, za którego powinien działać syndyk.

23 Wyrok WSA w Krakowie z 6 czerwca 2013 r., I SA/Kr 1878/11, Legalis nr 865076.

Bibliografia

Literatura

- Aleksandrowicz M., *Stroną postępowania po upadłości spółdzielni jest syndyk – komentarz Mariusza Aleksandrowicza*, <https://fka.pl/index.php/pl/publication/strona-postepowania-po-upadlosci-spoldzielni-jest-syndyk-komentarz-mariusza> (22.08.2023).
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa i finansowego*, Warszawa 2010.
- Gorgol A., *Odrębności aksjologii postępowania podatkowego*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Kabat A., *Art. 133*, (w:) S. Babiarz, B. Dauter, R. Hauser, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, A. Kabat, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. XI, Warszawa 2019, LEX.
- Mariański A., *Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść podatnika*, Warszawa 2011.
- Mastalski R., *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008.
- Mrówczyński M., *1.3. Miejsce prawa upadłościowego w systemie prawa*, (w:) M. Mrówczyński, *Uczestnicy postępowania upadłościowego*, 2019, LEX.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2001.
- Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*, 2006, LEX.
- Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2020, Legalis.
- Pietrasz P., *Art. 133*, (w:) *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120–344. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, LEX/el. 2023.
- Pietrasz P., *Funkcje i istota zasad ogólnych postępowania podatkowego według polskiej Ordynacji podatkowej*, (w:) *Days of public law. Collection of abstracts*, Brno 2007.
- Teszner K., *Stosowanie prawa przez administrację podatkową a wartości aksjologiczne*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

Akty prawne

- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).
- Ustawa z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1520 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 lutego 2014 r., I SA/Wr 1137/13, Legalis nr 981179.
- Wyrok NSA z 10 czerwca 2010 r., I GSK 975/09, Legalis nr 291158.
- Wyrok WSA w Krakowie z 6 czerwca 2013 r., I SA/Kr 1878/11, Legalis nr 865076.
- Wyrok NSA z 7 listopada 2013 r., I FSK 1689/12, Legalis nr 745661.
- Wyrok NSA z 5 listopada 2014 r., I FSK 1041/14, Legalis nr 1162256.
- Wyrok NSA z 24 lutego 2015 r., II FSK 1912/14, Legalis nr 1218342.
- Wyrok NSA z 24 czerwca 2015 r., I FSK 390/14, LEX nr 1783228.
- Uchwała NSA z 6 marca 2017 r., I FPS 8/16, ONSAiWSA 2017, nr 5, poz. 75.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 1 marca 2018 r., III SA/GI 920/17, LEX nr 2477127.

Wyrok NSA z 5 października 2021 r., III OSK 3961/21, Legalis nr 2615677.

Uchwała NSA z 27 marca 2023 r., I FPS 2/22, LEX nr 3511189.

Wyrok WSA w Lublinie z 15 września 2016 r., I SA/Lu 247/16, Legalis nr 1588926.

CYTOWANIE

Wiktor Gnych-Pietrzak, Katarzyna Rytwińska, *Legitymacja syndyka jako strony w postępowaniu podatkowym*, *Studia Administracyjne* 1(19)/2024, 35–45, DOI: 10.18276/sa.2024.19-03.

Jakub Marchewka

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: jakub.marchewka@phd.usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-2714-531X



Znaczenie nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa w systemie *corporate governance*

ABSTRAKT

Corporate governance jest złożonym zagadnieniem o charakterze praktycznym pozostającym w kręgu zainteresowania takich nauk jak: prawo, zarządzanie, ekonomia i rachunkowość. Nadzór korporacyjny oznacza system komplementarnych instytucji (prawnych i ekonomicznych) służących zapewnieniu prawidłowego i efektywnego funkcjonowania spółek. Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, czy mechanizmy nadzoru właścicielskiego zapewniają Skarbowi Państwa adekwatne instrumenty wpływania na spółki z jego udziałem. Mechanizmy nadzoru wynikające z regulacji zawartej w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹ statuują rozwiązania szczególne w stosunku do ogólnych mechanizmów nadzoru wynikających z Kodeksu spółek handlowych². W artykule posłużono się metodą formalno-dogmatyczną.

SŁOWA KLUCZOWE

spółki z udziałem Skarbu Państwa, instrumenty nadzoru korporacyjnego, rada nadzorcza, nadzór właścicielski

Importance of shareholders supervision in state-owned companies in the corporate governance system

ABSTRACT

Corporate governance is a complex issue of a practical nature that is of interest to such sciences as law, management, economics and accounting. Corporate governance refers to a system of complementary institutions (legal and economics) to ensure the proper and effective functioning of companies. The purpose of this article is to demonstrate whether corporate governance mechanisms provide the State Treasury with adequate instruments to influence companies with its shareholding. The supervision mechanisms resulting from the regulation contained in the Act on the Principles of State Property Management statute special

- 1 Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 973 z późn. zm.), zwana dalej u.z.z.m.p.
- 2 Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 z późn. zm.), zwana dalej k.s.h.

solutions in relation to the general supervision mechanisms resulting from the Commercial Companies Code. The article uses the formal-dogmatic method.

KEYWORDS

state-owned enterprises, corporate governance instruments, supervisory board, shareholders' supervision

Wprowadzenie

Skarb Państwa jako szczególna osoba prawna, wykraczająca poza dominujące koncepcje osobowości prawnej, pozostaje w kręgu zainteresowania wszystkich gałęzi polskiego systemu prawnego, przede wszystkim prawa finansowego, prawa administracyjnego i prawa gospodarczego. W ujęciu cywilistycznym problematyka Skarbu Państwa koncentruje się głównie na charakterze jego osobowości prawnej, a także sposobie jego funkcjonowania w obrocie cywilnoprawnym. U podstaw idei Skarbu Państwa (*fiscusa*) leży fikcja prawna, która przyjmuje, że państwo angażując się w relacje cywilnoprawne z innymi podmiotami, zmienia swą naturę, przybierając postać Skarbu Państwa, czyli uczestnika stosunków cywilnoprawnych³.

Swoisty charakter Skarbu Państwa przejawia się m.in. działalnością na dwóch płaszczyznach – *imperium* i *dominium*. W pierwszym ujęciu Skarb Państwa mając na względzie dobro publiczne, działa jako „władca”, korzystając z uprawnień i zobowiązań wynikających z prawa publicznego. W drugim ujęciu Skarb Państwa przedstawiany jest natomiast jako „właściciel” mający uprawnienia i zobowiązania płynące z norm prawa prywatnego⁴. W sferze właścicielskiej jest on podmiotem stosunków o charakterze cywilnoprawnym majątkowym i niemajątkowym z innymi podmiotami prawnymi na zasadzie równorzędności (partnerstwa), czyli wykonuje zadania społeczne i gospodarcze pozbawione charakteru publicznoprawnego w sensie władczym⁵. Powyższe świadczy *in genere* o wielowymiarowości oraz wieloaspektywności charakteru prawnego Skarbu Państwa.

Forma jednoosobowej spółki Skarbu Państwa zaczęła szerzej pojawiać się w obrocie gospodarczym w następstwie procesów komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z związku z transformacją ustrojową po 1989 roku⁶. Oparty na własności prywatnej oraz naturalnej sprzeczności interesów ogólnych i jednostkowych kapitalizm wolnokonkurencyjny nie może wystąpić bez udziału państwa w działalności gospodarczej. Istniejąca potrzeba przeznaczenia znacznych nakładów finansowych i rzeczowych na rozwój infrastruktury technicznej i społecznej oraz ryzyko gospodarcze związane z takimi inicjatywami, a także brak dostatecznej aktywności inwestorów prywatnych przyczyniły się do bezpośredniego zaangażowania

3 J. Gudowski, *Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom I. Część ogólna*, Warszawa 2018, s. 313–314.

4 I. Postuła, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa 2013, s. 97–98. W gospodarce rynkowej państwo z jednej strony ustala zasady funkcjonowania obrotu gospodarczego i sprawuje nadzór nad ich przestrzeganiem (*imperium*), natomiast z drugiej strony samo uczestniczy w tym obrocie (*dominium*).

5 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 7 września 2012 r., I ACz 569/12, LEX nr 1237593.

6 C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001, s. 290.

państwa w działalność gospodarczą⁷. Względy polityczne, społeczne oraz bezpieczeństwa sprawiły, że państwo zaczęło tworzyć własne przedsiębiorstwa zbrojeniowe, zaś w wybranych sektorach gospodarki szerzej korzystać z monopolu prawnego w systemie gospodarczym⁸.

Obecnie korzystanie przez państwo z uprawnień wynikających z prawa prywatnego sprawdza się często do uczestnictwa w przedsięwzięciach gospodarczych za pomocą spółek kapitałowych prawa handlowego⁹. Z udziałem Skarbu Państwa w sferze obrotu gospodarczego wiążą się zwykle zagadnienia dotyczące zasad nadzoru korporacyjnego, wykonywania zadań publicznych, czy kwestii dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo¹⁰.

Pojęcie nadzoru korporacyjnego (*corporate governance*)

Celem udziałowców czy akcjonariuszy jest zasadniczo osiągnięcie zysków z dywidendy, które są zależne od osiągania zysków przez samą spółkę. Generowanie oraz zwiększanie zysków następuje w warunkach prawidłowego rozwoju spółki, co można uzyskać poprzez odpowiedni model nadzoru oraz sprawne mechanizmy zarządzania podmiotem gospodarczym¹¹.

W literaturze dotyczącej nadzoru korporacyjnego często przytacza się definicję A. Shleifera i R.W. Vishny'ego, zgodnie z którą *corporate governance* odnosi się do sposobów uzyskiwania zwrotu ze swojej inwestycji przez dostawców kapitału dla spółek¹². K. Zalega wskazuje, że *corporate governance* stanowi kontrolę i nadzór nad korporacją, która sprawowana jest nie tylko przez organy statutowe spółki, lecz także przez inne grupy mające interes w jej funkcjonowaniu¹³. System *corporate governance* jest zbiorem instytucji prawnych i ekonomicznych, których celem jest zapewnienie prorozwojowej równowagi w obliczu występowania sprzecznych interesów grup zaangażowanych w funkcjonowanie korporacji¹⁴. *Stakeholders*

7 Jak wskazuje M. Szydło, działalność gospodarcza prowadzona przez państwo powinna uzupełniać przedsięwzięcia prywatne, a jej subsydiarny charakter wynika z konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. Zasada ta dopuszcza podejmowanie przez państwo działalności gospodarczej wówczas, gdy przedsiębiorcy prywatni nie podejmują lub nie są w stanie podjąć działalności mającej na celu zaspokajanie potrzeb społeczeństwa (zob. M. Szydło, *Państwo jako przedsiębiorca. Wybrane zagadnienia prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 1–2, s. 149).

8 C. Kosikowski, *Polskie...*, dz. cyt., s. 238–239.

9 Zarówno w piśmiennictwie prawniczym, jak i ekonomicznym nie została przyjęta jednolita terminologia w odniesieniu do spółek, w których państwo – w mniejszym bądź większym stopniu – ma prawa udziałowe. W praktyce określenia „spółka Skarbu Państwa” oraz „spółka z udziałem Skarbu Państwa” używane są zamiennie. Przez spółkę z udziałem Skarbu Państwa należy rozumieć takie spółki kapitałowe, w których Skarb Państwa ma bezpośrednio udziały własnościowe, niezależnie od ich wielkości. Szerzej na temat klasyfikacji spółek z udziałem Skarbu Państwa zob. M. Bałtowski, *Spółki Skarbu Państwa – próba typologii*, (w:) *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, red. A. Kidyba, Warszawa 2015, s. 11–28.

10 J.J. Zięty, *Cel spółki kapitałowej z udziałem Skarbu Państwa*, (w:) *Spółki...*, red. A. Kidyba, dz. cyt., s. 236.

11 P. Piniór, *Nadzór wspólników w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2013, s. 2.

12 „Corporate governance deals with the ways in which suppliers of finance to corporations assure themselves of getting a return on their investment”. A. Shleifer, R.W. Vishny, *A Survey of Corporate Governance*, *The Journal of Finance* 1997, nr 6, s. 737. Termin *corporate governance* należy do kategorii pojęciowych spotykanych w amerykańskim prawie spółek kapitałowych (*corporate law*), przy czym z powodu znaczenia amerykańskiego rynku kapitałowego staje się pojęciem globalnego języka biznesu (zob. A. Szumański, *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD (corporate governance)*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 5, s. 1).

13 K. Zalega, *Systemy corporate governance a efektywność zarządzania spółką kapitałową*, Warszawa 2003, s. 15.

14 J. Szomburg, P. Tamowski, M. Dzierżanowski, *Corporate governance dla rozwoju Polski*, Gdańsk 2001, s. 4.

(*interesariusze*) to grupa osób lub osoba, która wpływa na osiągnięcie przez korporację cele i im podlega. Może mieć ona powiązania kapitałowe z przedsiębiorstwem, jak np. akcjonariusze, albo być niezwiązana kapitałowo, jak w przypadku: pracowników, związków zawodowych, społeczności lokalnych, organizacji społecznych¹⁵. W roli interesariusza może wystąpić także państwo działające w sferze *imperium*. W interesie państwa pozostaje funkcjonowanie silnych ekonomicznych przedsiębiorstw, które tworzą miejsca pracy, zapewniają wpływy podatkowe do budżetu oraz przysługują się szeroko rozumianemu otoczeniu¹⁶.

Różnorodność znaczeniowa pojęcia *corporate governance* utrudnia jego dosłowne tłumaczenie na język polski. W polskiej doktrynie prawniczej i ekonomicznej wskazuje się na odpowiedniki tego terminu, takie jak: „nadzór korporacyjny”, „ład korporacyjny”. Rządziej korzysta się z określeń: „władztwo korporacyjne”, „nadzór właścicielski”¹⁷. K. Oplustil wskazuje, że najpełniejszym polskim odpowiednikiem oddającym istotę *corporate governance* jest określenie „nadzór korporacyjny”¹⁸. Wprawdzie pojęcie „nadzór właścicielski” w odniesieniu do spółek o zogniskowanym akcjonariacie odpowiada rzeczywistości gospodarczej, to jednak ograniczenie zagadnienia *corporate governance* wyłącznie do nadzoru wewnętrznego sprawowanego przez właściciela lub przez organ nadzoru (na rzecz właścicieli) jest ujęciem zbyt wąskim, pomijającym rolę interesariuszy (*stakeholders*) i relacje, jakie zachodzą pomiędzy nimi a spółką¹⁹. Określenie „nadzór właścicielski” podkreśla istotę *corporate governance* polegającą na permanentnym poszukiwaniu rzeczywistego i aktywnego właściciela spółki oraz oparciu nadzoru na mechanizmach wewnętrznych. W tym ujęciu pomniejsza się rolę czynników zewnętrznych, takich jak uwarunkowania polityczne, system prawny, rynek finansowy czy działania grup interesów, które również mają wpływ na *corporate governance*²⁰.

Należy podkreślić, że nadzór korporacyjny to system współzależnych i komplementarnych instytucji, mający charakter przekrojowy i interdyscyplinarny. Składają się na niego mechanizmy zewnętrzne (ekonomiczne) oraz mechanizmy wewnętrzne (prawno-organizacyjne). Pierwsze z nich opierają się na dyscyplinującym oddziaływaniu sił rynkowych na funkcjonariuszy spółki, np. siły popytowo-podażowe rynku kapitałowego, zasady wynagradzania menadżerów²¹. Do drugiej kategorii można natomiast zaliczyć m.in. zinstytucjonalizowany nadzór (rada nadzorcza), korporacyjne uprawnienia akcjonariuszy, odpowiedzialność członków organów za wyrządzoną szkodę. Z jednej strony mechanizmy *corporate governance* zawarte są w regulacjach tzw. prawa twardego (*hard law*), z drugiej strony formułowane przez organizacje międzynarodowe zbiory zasad stanowią regulacje prawa miękkiego (*soft law*), jak np. Zasady nadzoru korporacyjnego Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*OECD Principles on Corporate Governance*)²².

15 K. Zalega, *Systemy...*, dz. cyt., s. 21.

16 Tamże, s. 25.

17 K. Oplustil, *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, Warszawa 2010, s. 7.

18 Tamże, s. 12.

19 Tamże, s. 8.

20 K. Zarzycka, *Corporate governance oczami Warrena Buffetta*, Warszawa 2021, s. 10.

21 K. Oplustil, *Instrumenty...*, dz. cyt., s. 41–42.

22 A.-M. Weber, *Wynagrodzenie menadżerów jako zasada corporate governance*, Warszawa 2012, s. 26. Zasady nadzoru korporacyjnego OECD zostały stworzone przez ekspertów w ramach Specjalnej Grupy Roboczej OECD ds. Nadzoru

Nadzór właścicielski (*stricte*) w spółkach z udziałem Skarbu Państwa

Spośród mechanizmów nadzoru korporacyjnego, jak np.: rozdzielenie funkcji zarządczych od funkcji nadzorczych²³, zewnętrzna kontrola sprawozdawczości finansowej przez biegłego rewidenta²⁴ czy odpowiedzialność cywilnoprawna członków organów spółki, istotny wpływ na kształt systemu *corporate governance* ma pozycja prawna akcjonariuszy. Realizacja nadzoru właścicielskiego polega na wykorzystywaniu uprawnień przysługujących akcjonariuszom w celu wywierania wpływu na sprawy spółki. W sensie ekonomicznym „właściciele” spółki sprawują nadzór w zinstytucjonalizowanej postaci jako walne zgromadzenie akcjonariuszy, dokonując m.in. zatwierdzenia sprawozdania finansowego czy oceny działań członków organów spółki (udzielenie absolutorium). Szczególna pozycja prawna walnego zgromadzenia akcjonariuszy wynika z ustawowego zakresu kompetencji dotyczących rozstrzygnięcia o najważniejszych sprawach spółki (art. 393 k.s.h. oraz art. 395 k.s.h.), jak również z możliwości kształtowania układu personalnego innych organów spółki (art. 385 § 1 k.s.h. oraz art. 368 § 4 k.s.h.)²⁵.

Zastosowanie instytucji regulacyjnych wobec spółek z udziałem Skarbu Państwa umożliwia realizację przez państwo celów, które nie zostałyby osiągnięte przy użyciu tylko ekonomicznych mechanizmów nadzoru. Celem nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez Skarb Państwa jest wzrost skuteczności zarządzania oraz zapewnienie optymalnych mechanizmów kontroli nad spółkami. W tym ujęciu nadzór właścicielski Skarbu Państwa obejmuje

Korporacyjnego przy współpracy krajowych ekspertów z państw członkowskich OECD. Prace nad Zasadami w latach 1998–1999 zakończyły się ich zatwierdzeniem na posiedzeniu Rady Ministerialnej OECD w dniach 26–27 maja 1999 r. Celem opracowania tych Zasad było zdefiniowanie minimalnych standardów nadzoru korporacyjnego, aby zharmonizować prawo krajowe oraz praktykę spółek kapitałowych w przedmiotowym zakresie, co jest istotne z uwagi na procesy globalizacji w gospodarce za sprawą międzynarodowych inwestycji. Pomimo że zasady nadzoru korporacyjnego OECD jako normy typu *soft law* nie wiążą państw członkowskich OECD, to są punktem odniesienia w dostosowywaniu krajowego prawa spółek, a także mogą stanowić pryzmat w jego wykładni w zakresie dotyczącym nadzoru korporacyjnego (zob. A. Szumański, *Zasady...*, dz. cyt., s. 3–4). W następstwie rewizji Zasad przeprowadzonej przez Grupę Sterującą OECD ds. Nadzoru Korporacyjnego przedstawiono ich poprawioną wersję w 2004 r. (zob. *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD, 2004 r.*, tłumaczenie na język polski dokonane przez Ministerstwo Skarbu Państwa).

- 23 Zgodnie z art. 387 § 1 k.s.h. członek zarządu, prokurent, likwidator, kierownik oddziału lub zakładu oraz zatrudniony w spółce główny księgowy, radca prawny lub adwokat nie może być jednocześnie członkiem rady nadzorczej (zasada *incompatibilitas*).
- 24 Zob. art. 64 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.). Szerzej J. Szwaja, (w:) S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych, Komentarz do artykułów 301–458. Tom III*, Warszawa 2008, s. 732–735.
- 25 K. Oplustil, *Instrumenty...*, dz. cyt., s. 513–515. Zgodnie z art. 385 § 1 i § 2 k.s.h., o ile statut spółki nie przewiduje inaczej, rada nadzorcza składa się z co najmniej trzech, a w spółkach publicznych z co najmniej pięciu członków powoływanych i odwoływanych przez walne zgromadzenie. W spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych część składu rady wybierana jest przez pracowników, zaś pozostali wybierani są co do zasady przez walne zgromadzenie akcjonariuszy, mogą bowiem być powołani w inny sposób określony w ustawie lub statucie (zob. J. Szwaja, (w:) S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks...*, dz. cyt., s. 781). Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 343) w czasie, w którym Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje walne zgromadzenie, z tym że dwie piąte składu rady nadzorczej stanowią, z zastrzeżeniem ust. 2, osoby wybrane przez pracowników albo osoby wybrane w jednej piątej przez pracowników i w jednej piątej przez rolników lub rybaków. Podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, jako kandydata na członka organu nadzorczego wskazuje natomiast osobę, która spełnia wymogi określone w art. 19, a w odniesieniu do spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa w art. 33 u.z.z.m.p.

oddziaływanie na ukształtowanie systemu prawnego w zakresie modelu nadzoru nad tymi spółkami. W odniesieniu do każdej spółki akcyjnej podstawowym aktem prawnym wyznaczającym standardy nadzoru korporacyjnego, w tym nadzoru właścicielskiego, są przepisy k.s.h.²⁶ Szczegółowe rozwiązania dotyczące spółek z udziałem Skarbu Państwa wprowadzające odrębność od typowych mechanizmów nadzoru właścicielskiego w spółkach prywatnych przewidziane zostały natomiast w u.z.z.m.p.²⁷. Ze względu na to, że Skarb Państwa będący jedynym albo większościovym akcjonariuszem nie ma substratu osobowego utożsamiającego się z jego interesami, specyfiką analizowanych podmiotów gospodarczych jest brak rzeczywistego właściciela. W takim stanie rzeczy za niezbędne należy uznać stworzenie systemu zapewniającego prawidłowe gospodarowanie własnością państwową²⁸. Wprowadzenie prawnego reżimu szczegółowo normującego uprawnienia i obowiązki organów, a także inne aspekty działalności, np. postępowania z mieniem Skarbu Państwa (np. udziały, akcje), ma na celu ograniczanie typowych ryzyk występujących w spółkach państwowych (np. nadmierne wynagrodzenia, nepotyzm i powiązania polityczne)²⁹.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.z.z.m.p. centralnym organem w systemie nadzoru właścicielskiego, który koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz dąży do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, jest Prezes Rady Ministrów. W celu koordynacji wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa organ ten może określać zasady nadzoru właścicielskiego oraz dobre praktyki, w szczególności w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organów, skierowane do podmiotów uprawnionych do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa (art. 7 ust. 3 pkt 1 u.z.z.m.p.). Na tej podstawie Prezes Rady Ministrów określił Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa³⁰. Dokument ten ma charakter *soft law*, wydany bowiem został w trybie samoregulacji (*self-regulatory system*), poza ramami wyznaczonymi trybem ustawodawczym³¹. Stanowi zatem instrukcję

26 J. Dąbrowska, *Spółki Skarbu Państwa*, (w:) *Szczególne formy spółek*, red. A. Kidyba, Warszawa 2017, s. 503–504.

27 Celem u.z.z.m.p. wraz z ustawą z 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260 z późn. zm.) było m.in. wprowadzenie modelu wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, który usankcjonował szczególną pozycję Prezesa Rady Ministrów (art. 7 ust. 1 u.z.z.m.p.).

28 A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 78.

29 Ł. Węgrzynowski, *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 97–98. Do aktów prawnych wpływających na kształt systemu nadzoru właścicielskiego należy zaliczyć m.in. ustawę z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1907 z późn. zm.), która reguluje sposób wykonywania uprawnień z akcji przysługujących Skarbowi Państwa w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających i organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających.

30 Materiał źródłowy: <https://www.gov.pl/web/premier/lad-korporacyjny2> (5.09.2023). Pierwsze Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa na podstawie ustawy zostały wydane we wrześniu 2017 r. W następstwie zachodzących zmian legislacyjnych oraz potrzeby uwzględnienia praktyki stosowania u.z.z.m.p. w listopadzie 2022 r. dokonano przeglądu i aktualizacji tego dokumentu. W zakresie ładu korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa określono również: Kierunki polityki właścicielskiej w zakresie zbywania akcji/udziałów należących do Skarbu Państwa (Warszawa, wrzesień 2017). Wytyczne dotyczące procedury wyboru i współpracy z firmą audytorską badającą roczne sprawozdanie finansowe spółki z udziałem Skarbu Państwa (Warszawa, wrzesień 2017) oraz aktualne Wytyczne dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2022 (Warszawa, sierpień 2022).

31 A.-M. Weber-Elżanowska, *Wpływ instytucji prawnych rynku kapitałowego na efektywność spółek Skarbu Państwa*, Warszawa 2017, s. 105.

postępowania dla podmiotów sprawujących nadzór właścicielski, określa cele tego nadzoru oraz zawiera wytyczne dotyczące reguł funkcjonowania organów spółek, w tym również wzorzec umowy o świadczenie usług zarządzania. Przyjęcie przez podmioty wykonujące nadzór właścicielski rekomendowanych wytycznych ma w założeniu usprawnić czynności spoczywające na akcjonariuszu i tym samym poprawić efektywność nadzoru nad spółkami³².

Funkcję koordynującą sprawuje Prezes Rady Ministrów, zgodnie jednak z art. 7 ust. 2 u.z.z.m.p. to minister właściwy do spraw aktywów państwowych wykonuje prawa z akcji należących do Skarbu Państwa łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi albo indywidualnymi, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej, oraz składa w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do spółki, nabyciu lub objęciu akcji. Powyższa konstrukcja nadzoru właścicielskiego stanowi założenie ogólne, przepisy u.z.z.m.p. umożliwiają bowiem powierzenie nadzoru właścicielskiego również innym organom państwowym. W świetle art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p. Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, może przekazać w przepisach wykonawczych³³ Prezesowi Rady Ministrów lub innemu członkowi Rady Ministrów, pełnomocnikowi Rządu lub państwowej osobie prawnej, w tym jednoosobowej spółce Skarbu Państwa, wykonywanie uprawnień korporacyjnych (art. 7 ust. 2 u.z.z.m.p.)³⁴. Uwzględnienie, m.in. właściwości członka Rady Ministrów wynikającej z ustawy³⁵ względem przedmiotu działalności spółki przy przekazaniu uprawnień do wykonywania praw z akcji jest rozwiązaniem mającym na celu wzmocnienie nadzoru właścicielskiego poprzez jego powierzenie podmiotom odpowiednio wyspecjalizowanym³⁶.

Punktem odniesienia dla ustawodawcy przy tworzeniu systemu nadzoru właścicielskiego były Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych³⁷. Zgodnie z przedstawionymi w nich założeniami „wykonywanie praw właścicielskich powinno zostać wyraźnie zdefiniowane w strukturach administracji państwowej. Osiągnięcie tego celu ułatwić może ustanowienie podmiotu koordynującego, albo co właściwsze, scentralizowanie funkcji właścicielskiej”³⁸. W sytuacji gdy funkcja właścicielska nie została scentralizowana, koniecznością jest ustanowienie silnego podmiotu koordynującego, który ma być gwarantem przekazania wspólnej wizji przedsiębiorstwu publicznemu w zakresie przewodnictwa

32 B. Chłodzińska, (w:) *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 93.

33 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 października 2022 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. poz. 2369).

34 Z wyłączeniem możliwości składania w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki albo przystąpieniu do spółki, gdyż kompetencja ta należy wyłącznie do ministra właściwego do spraw aktywów państwowych. Należy wskazać, że w spółkach, w których uprawnienia korporacyjne zostały powierzone innym organom państwowym, ze względu na art. 8 ust. 4 u.z.z.m.p. uprawnienie do zwołania lub żądania zwołania walnego zgromadzenia i umieszczenia określonych spraw w porządku obrad tego zgromadzenia może wykonywać także minister właściwy do spraw aktywów państwowych.

35 Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 z późn. zm.).

36 B. Chłodzińska, (w:) *Ustawa...*, red. F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski, dz. cyt., s. 98.

37 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Tłumaczenie na język polski: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/35678920.pdf> (5.09.2023).

38 Tamże, s. 30–31.

strategicznego oraz zasad sprawozdawczości. Zadaniem podmiotu koordynującego jest również harmonizacja działań podejmowanych przez departamenty właścicielskie w poszczególnych ministerstwach poprzez ujednoczenie stosowanej przez nie praktyki oraz opracowanie wytycznych³⁹.

W zakresie realizacji uprawnień właścielskich ustawodawca w art. 9 u.z.z.m.p. przyjmuje koncepcję podziału przedsiębiorstw państwowych na spółki działające typowo komercyjnie oraz spółki działające w sferze użyteczności publicznej (realizujące misję publiczną)⁴⁰. Zasadniczo wykonywanie praw z akcji (udziałów) należących do Skarbu Państwa powinno odznaczać się uzasadnionymi ekonomicznie decyzjami ukierunkowanymi na budowanie wartości spółek państwowych⁴¹. Urzeczywistnienie celów zamierzonych w polityce gospodarczej państwa wyraża się w określonym sposobie głosowania na walnych zgromadzeniach, odpowiednim doborze kadr (nominacji), decyzjami w zakresie wypłat dywidendy, a także ewentualnym rozporządzaniu prawami udziałowymi należącymi do Skarbu Państwa⁴². Szczególnym przykładem instrumentu zapewniającego ochronę interesu publicznego jest zakaz zbywania akcji lub praw z akcji należących do Skarbu Państwa w określonych spółkach, m.in. z sektorów: energetycznego, wydobywczego, zbrojeniowego, przewozowego, finansowego (art. 13 u.z.z.m.p.)⁴³. Celem takiego rozwiązania w systemie nadzoru właścielskiego jest zwiększenie ochrony kluczowych interesów gospodarczych państwa poprzez utrzymanie (wzrost) udziału Skarbu Państwa w spółkach o istotnym znaczeniu dla gospodarki narodowej⁴⁴. Obecnie zadania państwa w sferze zbywania akcji (udziałów) koncentrują się na efektywnym gospodarowaniu tym majątkiem. Proces jego zbywania powinien następować z uwzględnieniem oceny skutków ekonomicznych i społecznych, wpływu na interes Skarbu Państwa⁴⁵ oraz tego, czy spółka działa w celu komercyjnym, czy w celu publicznym⁴⁶.

39 Tamże.

40 Ł. Węgrzynowski, *Ustawa...*, dz. cyt., s. 103–104. Realizacja funkcji właścielskiej (wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej) odbywa się na zasadach prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu wartości tych akcji, z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa (art. 9 ust. 1 u.z.z.m.p.). W spółce realizującej misję publiczną wykonanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej odbywa się natomiast na zasadach prawidłowej gospodarki, w szczególności w celu efektywnej realizacji misji publicznej przez tę spółkę (art. 9 ust. 2 u.z.z.m.p.).

41 W tym zakresie wydane przez Prezesa Rady Ministrów Zasady nadzoru właścielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa wskazują, że do głównych celów nadzoru właścielskiego zalicza się m.in. długoterminowy wzrost majątku narodowego realizowany poprzez zwiększenie wartości spółek z udziałem Skarbu Państwa.

42 B. Chłodzińska, (w:) *Ustawa...*, red. F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski, dz. cyt., s. 104.

43 Por. A. Szumański, *Nowe regulacje prawne spółek z udziałem Skarbu Państwa z uwzględnieniem zmian w kodeksie spółek handlowych obowiązujących od 1.01.2017 r.*, Przegląd Prawa Handlowego 2017, nr 3, s. 8. W art. 13 ust. 1 u.z.z.m.p. wskazano enumeratywnie spółki, których akcje lub prawa z akcji (udziały lub prawa z udziałów) należące do Skarbu Państwa nie mogą być zbyte, z zastrzeżeniem ściśle określonych wyjątków (ust. 2–4). Należy wskazać, że nie tylko regulacje zawarte w u.z.z.m.p. mają wpływ na dopuszczalność zbywania akcji (udziałów) należących do Skarbu Państwa. Przepisy szczególne mogą przewidywać obowiązek prowadzenia określonej działalności w formie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa albo nakaz zachowania przez Skarb Państwa statusu akcjonariusza (wspólnika) większościowego (zob. P. Durzyński, (w:) *Ustawa...*, red. F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski, dz. cyt., s. 145–146).

44 Zob. Zasady nadzoru właścielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, s. 3.

45 Kierunki polityki właścielskiej w zakresie zbywania akcji/udziałów należących do Skarbu Państwa, s. 4.

46 Ł. Węgrzynowski, *Ustawa...*, dz. cyt., s. 126. Autor wskazuje, że jednym z czynników determinujących efektywny nadzór właścielski Skarbu Państwa jest redukcja posiadanych akcji (udziałów) w spółkach działających *stricte* komercyjnie.

Rada nadzorcza jako kluczowy element w wewnętrznym w systemie *corporate governance*

K.s.h. postępuje się określeniem „nadzór”, wskazując na organy uprawnione do jego stosowania oraz określając ich kompetencje w tym zakresie⁴⁷. Spółki akcyjne będące obecnie powszechną formą udziału Skarbu Państwa w działalności gospodarczej z reguły są podmiotami o skomplikowanej strukturze korporacyjnej i rozległych interesach. Przyjęty w naszym systemie prawnym model spółki akcyjnej powierza wykonywanie głównych zadań z zakresu *corporate governance* radzie nadzorczej, która powinna dokonywać przeglądu ogólnej strategii gospodarczej spółki, rocznych budżetów oraz biznesplanów⁴⁸. W tym zakresie przepis art. 382 § 1 k.s.h. wskazuje *expressis verbis*, że stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności sprawuje rada nadzorcza. Jest ona organem kolegialnym pełniącym funkcje nadzorcze i kontrolne⁴⁹, a także doradcze⁵⁰.

W skład rady nadzorczej powinny wchodzić osoby posiadające wiedzę odpowiadającą przedmiotowi działalności spółki oraz doświadczenie i kompetencje pożądane przy realizacji zadań tego organu. Niezależnie jednak od predyspozycji członków rady nadzorczej skomplikowanie i złożoność dzisiejszych procesów gospodarczych prowadzi do tego, że zadaniem wyjątkowo trudnym jest zebranie w ramach jednego gremium wszystkich kompetencji niezbędnych do wykonywania powierzonych mu obowiązków⁵¹. Nowelizacja k.s.h. z 2022 roku⁵² przyznała radzie nadzorczej uprawnienie do podjęcia uchwały w sprawie zbadania na koszt spółki określonej sprawy dotyczącej działalności spółki lub jej majątku przez wybranego doradcę (art. 382¹ § 1 k.s.h.). Rola doradcy rady nadzorczej polegająca na udzielaniu merytorycznego wsparcia nie może mieć charakteru długotrwałego, co do zasady bowiem to członkowie rady nadzorczej mający odpowiednie kwalifikacje sprawują nadzór nad działalnością spółki, za który ponoszą odpowiedzialność (art. 483 k.s.h.). Przedmiotowa regulacja zapewnia radzie nadzorczej autonomię zarówno w zakresie wyboru podmiotu będącego doradcą, jak i określenia przedmiotu i zakresu badań, analiz i opinii dotyczą-

47 Na przykładzie przepisów dotyczących spółki akcyjnej w tytule III, dziale II, rozdziale 3 k.s.h. oddział 2 zatytułowano „Nadzór”. Analogiczna sytuacja występuje w odniesieniu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

48 Zob. J. Szwaja, (w:) S. Sołtyński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks...*, dz. cyt., s. 731–737. Autor wskazuje, że polskie prawo spółek przyjęło zasadę rozdzielenia funkcji zarządzających od funkcji kontrolnych i nadzorczych, tzw. system dualistyczny.

49 A. Szajkowski, M. Tarska, *Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2005, s. 701.

50 A. Krysiak, (w:) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Z. Jara, Warszawa 2022, s. 1875. Rada nadzorcza zaliczana jest do głównych prawno-organizacyjnych mechanizmów nadzoru właścicielskiego. Jej zasadniczym zadaniem jest sprawowanie funkcji kontrolnej oraz wykonywanie nadzoru nad prowadzeniem spraw przez zarząd spółki (zob. A. Kuciński, M. Byczkowska, *Mechanizmy wzmacniające nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*, Optimum, Studia Ekonomiczne 2017, nr 6, s. 173).

51 F. Ostrowski, K.M. Szymański, (w:) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do zmian*, red. A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski, Warszawa 2022, s. 496. Autorzy wskazują, że w ramach aktów prawa *soft law* Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW 2016 obowiązujące do 30 czerwca 2021 r. przewidywały rekomendację, zgodnie z którą spółka zapewnia radzie nadzorczej możliwość korzystania z profesjonalnych, niezależnych usług doradczych, które w ocenie rady są niezbędne do sprawowania przez nią efektywnego nadzoru w spółce. W odniesieniu natomiast do Dobrych Praktyk Spółek Notowanych na GPW 2021 obowiązujących od 1 lipca 2021 r. nie ma jednoznacznego odpowiednika tej rekomendacji.

52 Ustawa z 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 807, 1561).

cych działalności spółki lub jej majątku⁵³. W zakresie zawarcia umowy pomiędzy spółką a doradcą, radzie nadzorczej przysługuje uprawnienie do reprezentacji spółki (art. 382¹ § 2 k.s.h.). Powyższą instytucję oparto na konstrukcji *opt-out*, co oznacza, że kompetencja rady nadzorczej do zawierania umów z doradcą może zostać wyłączona albo ograniczona w statucie spółki (art. 382¹ § 8 k.s.h.). To od woli akcjonariuszy będzie zatem zależać, jaki przyjmą model *corporate governance* w spółce⁵⁴.

Zasadą wprowadzoną w art. 390 § 1 k.s.h. jest kolegialne wykonywanie obowiązków przez radę nadzorczą. To nie poszczególni członkowie, lecz rada nadzorcza działająca *in corpore* realizuje kompetencje w zakresie kontroli i nadzoru, a swoją wolę wyraża w formie uchwał⁵⁵. Przepisy ustawy przewidują jednak wyjątki od zasady kolegialności, umożliwiając wykonywanie niektórych kompetencji tego organu bez potrzeby współdziałania z pozostałymi członkami⁵⁶. Uprawnienie to przyznano: 1) członkowi rady nadzorczej wybranemu w drodze głosowania oddzielnymi grupami w trybie wskazanym w art. 385 § 3–7 k.s.h., którego delegowano do stałego indywidualnego wykonywania czynności nadzorczych (art. 390 § 2 k.s.h.); 2) członkowi rady nadzorczej delegowanemu przez radę nadzorczą do samodzielnego pełnienia określonych czynności nadzorczych (art. 390¹ § 1 pkt 1 k.s.h.); 3) ustanowionemu doraźnemu lub stałemu komitetowi rady nadzorczej, składającemu się z członków rady nadzorczej, do pełnienia określonych czynności nadzorczych (art. 390¹ § 1 pkt 2 k.s.h.)⁵⁷.

Skomplikowanie obowiązków wynikające ze skali działalności spółki akcyjnej często uniemożliwia radzie nadzorczej wykonywanie jej zadań kolegialnie. Istnienie selektywnych obszarów obowiązków (ze względu na złożoność danej materii spraw i potrzebę skorzystania z fachowej wiedzy) rodzi potrzebę przekazania określonych prac mniejszemu gremium⁵⁸. Zgodnie z art. 390¹ § 3 k.s.h. członek rady nadzorczej delegowany do samodzielnego wykonywania czynności nadzorczych oraz komitet rady nadzorczej (stały lub doraźny) mają prawo podejmować czynności nadzorcze określone w art. 382 § 4 k.s.h., chyba że rada nadzorcza postanowi inaczej. Zadania wskazanych członków lub komitetów zasadniczo koncentrują się zatem na badaniu dokumentów, dokonywaniu rewizji majątku spółki oraz uzyskiwaniu informacji od oznaczonych osób lub organów. Zawężenie kompetencji delegowanych członków oraz komitetów rady nadzorczej wynika z ukształtowania tych gremiów jako

53 A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych. Tom II. Komentarz do art. 301–633*, Warszawa 2023, s. 405.

54 F. Ostrowski, K.M. Szymański, (w:) *Kodeks...*, red. A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski, dz. cyt., s. 505. Ograniczenie w akcie korporacyjnym (statucie spółki) prawa rady nadzorczej do zawierania umów z doradcą może polegać w szczególności na upoważnieniu walnego zgromadzenia do określania maksymalnego łącznego kosztu wynagrodzenia wszystkich doradców rady nadzorczej, który spółka może ponieść w trakcie roku obrotowego.

55 J. Szwaja, (w:) S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks...*, dz. cyt., s. 830.

56 R.L. Kwaśnicki, K.M. Szymański, (w:) *Kodeks...*, red. A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski, dz. cyt., s. 546–547.

57 W art. 390¹ § 1 pkt 2 k.s.h. dodanym ustawą z 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 807, 1561) jednoznacznie przewidziano uprawnienie do tworzenia przez radę nadzorczą jej komitetów. Przed wejściem w życie powyższego przepisu, tj. przed 13 października 2022 r., komitety jako ciała pomocnicze rady nadzorczej funkcjonowały w praktyce obrotu gospodarczego (zob. R.L. Kwaśnicki, K.M. Szymański, (w:) *Kodeks...*, red. A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski, dz. cyt., s. 559). Wykładnia funkcjonalna art. 390 § 1 k.s.h. w brzmieniu sprzed 13 października 2022 r. dopuszczała przyjęcie, że przepis ten stanowi podstawę normatywną do stałego delegowania członków komitetów rad nadzorczych do wykonywania czynności nadzorczych (zob. A.-M. Weber-Elżanowska, *Wpływ...*, dz. cyt., s. 226).

58 A.-M. Weber-Elżanowska, *Wpływ...*, dz. cyt., s. 225.

ciała doradcze, których zadaniem jest usprawnienie ostatecznych procesów decyzyjnych rady nadzorczej *in corpore*⁵⁹.

Komitety rad nadzorczych są wyrazem stanowiska Komisji Europejskiej skierowanego do państw członkowskich UE w zaleceniu z 15 lutego 2005 r. (2005/162/WE)⁶⁰. W założeniu Komisji tworzenie w ramach rady specjalistycznych grup roboczych przyczynia się do wzmocnienia nadzoru korporacyjnego niezależnie od wynikającego z prawa krajowego ustroju spółki akcyjnej. Postulatem Komisji jest, aby w ramach rad spółek giełdowych funkcjonowały komitet audytu, wynagrodzeń i nominacji⁶¹. W spółkach z udziałem Skarbu Państwa komitet audytu (*audit committee*) stanowi znaczący instrument *corporate governance* w zakresie prawidłowej sprawozdawczości finansowej, co jest istotne zwłaszcza wobec zjawiska oportunistycznego menedżerskiego pojawiającego się w spółkach o takiej strukturze akcjonariatu⁶². Podstawowym zadaniem komitetu nominacji (*succession committee*) jest podejmowanie działań związanych z zapewnieniem adekwatnej do potrzeb spółki kadry zarządzającej (składu zarządu)⁶³. Komitet wynagrodzeń (*remuneration committee*) odpowiedzialny jest natomiast za ustalanie polityki płacowej członków zarządu i monitorowanie jej realizacji⁶⁴. W swoim założeniu komitety mają wspierać radę nadzorczą w sprawnym wykonywaniu obowiązków kontrolnych i nadzorczych. Zauważalny jest korzystny wpływ efektywnie działających komitetów na profesjonalizację działań rady nadzorczej i jej decyzji, stąd przewidziana w k.s.h. *expressis verbis* możliwość powoływania komitetów ma szansę upowszechnić taki model nadzoru korporacyjnego⁶⁵.

Podsumowanie

Szeroko podejmowana w nauce prawa oraz ekonomii problematyka zaangażowania Skarbu Państwa w działalność gospodarczą dowodzi złożoności i skomplikowania przedmiotowej materii. Spółki, w których akcjonariuszem (wspólnikiem) pozostaje Skarb Państwa,

59 Tamże, s. 227.

60 „Głównym celem komitetów powinno być usprawnienie prac rady (nadzorczej) przez zapewnienie, by decyzje były podejmowane po należyтым rozpatrzeniu sprawy, oraz pomoc w organizowaniu prac dla zapewnienia, by decyzje podejmowane przez radę były wolne od istotnych sprzeczności interesów. Tworzenie komitetów z zasady nie ma na celu wyłączenia rozważanych spraw z kompetencji samej rady (nadzorczej), która zachowuje pełną odpowiedzialność za decyzje podejmowane w jej sferze kompetencji” (zob. Zalecenie Komisji z 15 lutego 2005 r. dotyczące roli dyrektorów niewykonawczych lub będących członkami rady nadzorczej spółek giełdowych i komisji rady (nadzorczej); Dz. U. UE. L. z 2005 r. nr 52, s. 51).

61 K. Oplustil, *Instrumenty...*, dz. cyt., s. 477. Spośród wszystkich rodzajów komitetów rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa kluczowe znaczenie mają komitety audytu, bowiem stanowiły przedmiot fragmentarycznej regulacji zawartej w ustawie z 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1015), ustanawiającej obowiązek utrzymywania przez jednostki zainteresowania publicznego funkcjonującego komitetu audytu (zob. A. Kidyba, *Kodeks...*, dz. cyt., s. 473).

62 A.-M. Weber-Elżanowska, *Wpływ...*, dz. cyt., s. 233.

63 I. Koładkiewicz, (w:) D. Dobija, I. Koładkiewicz, I. Cieślak, K. Klimczak, *Komitety rad nadzorczych*, Warszawa 2011, s. 80. Należy wskazać, że zgodnie z art. 368 § 4 k.s.h. członków zarządu powołuje i odwołuje rada nadzorcza, chyba że statut spółki stanowi inaczej.

64 K. Oplustil, *Instrumenty...*, dz. cyt., s. 477. W świetle art. 378 § 1 k.s.h. rada nadzorcza ustala wynagrodzenie członków zarządu zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub innej umowy, chyba że statut stanowi inaczej.

65 R.L. Kwaśnicki, K.M. Szymański, (w:) *Kodeks...*, red. A. Szymański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski, dz. cyt., s. 559.

stanowią formę pośredniego udziału państwa (w sferze *dominium*) w obrocie gospodarczym⁶⁶. Pojawiające się kryzysy gospodarcze potwierdzają nieodzowność udziału państwa w gospodarce nie tylko poprzez władcze regulacje administracyjne (w sferze *imperium*). Zapewnienie jego racjonalnego udziału w warunkach gospodarki rynkowej uzasadnia występowanie obszarów, w których mechanizmy rynkowe mogłyby okazać się niewystarczające, aby zaspokajać potrzeby społeczeństwa⁶⁷, np. sfera użyteczności publicznej, monopole naturalne. W tym zakresie działalność spółek z udziałem Skarbu Państwa determinowana jest realizacją interesu publicznego, który wiąże się z działalnością państwa⁶⁸.

Szczególne role w systemie *corporate governance* przypada instytucjom przewidzianym w przepisach prawa, zaś kluczową pozycję w tym systemie należy przypisać radzie nadzorczej – organowi, którego kompetencje umożliwiają bieżące monitorowanie i kontrolowanie zachodzących w spółce procesów. Wpływ na wzmocnienie nadzoru w spółkach z udziałem Skarbu Państwa ma postulat profesjonalizacji rad nadzorczych realizowany poprzez odpowiedni dobór właściwie przygotowanych członków⁶⁹, współpracę z innymi organami spółki, w szczególności z zarządem (art. 380¹ k.s.h.) czy funkcjonowanie komitetów będących wyspecjalizowanym ciałem doradczym w ramach rady nadzorczej. Poza regulacjami mającymi charakter *hard law*, znaczącą rolę w systemie *corporate governance* odgrywają regulacje⁷⁰ *soft law* (zbiory zasad, kodeksy dobrych praktyk), które formalnie pozbawione mocy prawnej wprowadzają wzorce dotyczące nadzoru korporacyjnego.

Z funkcjonowaniem spółek z udziałem Skarbu Państwa wiąże się przede wszystkim zagadnienie mienia państwowego (akcji i udziałów) oraz zasad zarządzania nim. Państwowy charakter własności wymaga zapewnienia dodatkowych mechanizmów nadzoru korporacyjnego (u.z.z.m.p.), które dopełniają ogólne ramy systemu nadzoru przyjęte w przepisach k.s.h. Zadaniem państwa stało się efektywne gospodarowanie posiadanym majątkiem w celu budowania jego trwałej wartości oraz zabezpieczenie przed jego potencjalnymi nadużyciami. Obecnie prywatyzacja mienia narodowego przestała być celem polityki właścicielskiej państwa, priorytetem stało się bowiem tworzenie fundamentu dla budowania stałego wzrostu wartości polskiego kapitału⁷¹ oraz ochrony interesu publicznego.

66 W.J. Katner, W.P. Matysiak, *Warunki prawne uczestnictwa państwa w gospodarce III Rzeczypospolitej*, (w:) *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. A. Kidyba, Warszawa 2014, s. 85–86.

67 Por. Z. Gawlik, *Skarb Państwa jako shadow shareholder – czy Skarb Państwa może w kontrolowanej przez siebie spółce usunąć się w cień?*, (w:) *Spółki...*, red. A. Kidyba, dz. cyt., s. 29. Potrzeba wyodrębnienia przez państwo grupy spółek o strategicznym znaczeniu, czyli działających np. w obszarach bezpieczeństwa energetycznego, wynika z uwarunkowań geopolitycznych oraz zabezpieczenia interesu publicznego.

68 I. Postuła, *Nadzór...*, dz. cyt., s. 18.

69 W Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa wskazano, że dobór właściwie przygotowanych członków organów nadzorczych, członków zarządów spółek z udziałem Skarbu Państwa spośród osób mających najwyższe kwalifikacje i kompetencje ma służyć realizacji głównych celów tego nadzoru. Z perspektywy ekonomicznej właściwy dobór członków rady nadzorczej oraz realizacja kontroli strategicznej i nadzoru nad decyzjami menedżerskimi mogą znacząco przyczynić się do zapewnienia efektywności korporacji, a w rezultacie do wzrostu wartości dla akcjonariuszy (zob. P. Urbaneck, *Ewolucja funkcji rad nadzorczych w polskich spółkach publicznych*, (w:) *Rola nadzoru korporacyjnego w kreowaniu wartości przedsiębiorstwa*, red. S. Rudolf, Łódź 2008, s. 177).

70 W tym ujęciu termin „regulacja” należy rozumieć *sensu largo*. Odnosi się on nie tylko do norm prawnych *sensu stricto* będących rezultatem działalności prawodawcy, lecz także do miękkiego prawa tworzonego przez uczestników rynku (zob. K. Oplustil, *Instrumenty...*, dz. cyt., s. 59–60).

71 Kierunki polityki właścicielskiej w zakresie zbywania akcji/udziałów należących do Skarbu Państwa, s. 1.

Bibliografia

Literatura

- Bałtowski M., *Spółki Skarbu Państwa – próba typologii*, (w:) *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, red. A. Kidyba, Warszawa 2015, s. 11–28.
- Chłodzińska B., (w:) *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 94–120.
- Dąbrowska J., *Spółki Skarbu Państwa*, (w:) *Szczególne formy spółek*, red. A. Kidyba, Warszawa 2017, s. 178–579.
- Durzyński P., (w:) *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 140–156.
- Gawlik Z., *Skarb Państwa jako shadow shareholder – czy Skarb Państwa może w kontrolowanej przez siebie spółce usunąć się w cień?*, (w:) *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, red. A. Kidyba, Warszawa 2015, s. 29–40.
- Gudowski J., *Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom I. Część ogólna*, Warszawa 2018.
- Katner W.J., Matysiak W.P., *Warunki prawne uczestnictwa państwa w gospodarce III Rzeczypospolitej*, (w:) *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. A. Kidyba, Warszawa 2014, s. 78–97.
- Kidyba A., *Kodeks spółek handlowych. Tom II. Komentarz do art. 301–633*, Warszawa 2023.
- Koładkiewicz I., (w:) D. Dobija, I. Koładkiewicz, I. Cieślak, K. Klimczak, *Komitety rad nadzorczych*, Warszawa 2011, s. 75–99.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001.
- Krysiak A., (w:) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Z. Jara, Warszawa 2022, s. 1874–1887.
- Kuciński A., Byczkowska M., *Mechanizmy wzmacniające nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*, Optimum, Studia Ekonomiczne 2017, nr 6, s. 172–185.
- Kwaśnicki R.L., Szymański K.M., (w:) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do zmian*, red. A. Szymański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski, Warszawa 2022, s. 545–564.
- Oplustil K., *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, Warszawa 2010.
- Ostrowski F., Szymański K.M., (w:) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do zmian*, red. A. Szymański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski, Warszawa 2022, s. 495–507.
- Pinior P., *Nadzór wspólników w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2013.
- Postuła I., *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa 2013.
- Shleifer A., Vishny R.W., *A Survey of Corporate Governance*, *The Journal of Finance* 1997, nr 6, s. 737–738.
- Szafrański A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Szajkowski A., Tarska M., *Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2005.
- Szomburg J., Tamowicz P., Dzierżanowski M., *Corporate governance dla rozwoju Polski*, Gdańsk 2001.
- Szymański A., *Nowe regulacje prawne spółek z udziałem Skarbu Państwa z uwzględnieniem zmian w kodeksie spółek handlowych obowiązujących od 1.01.2017 r.*, *Przegląd Prawa Handlowego* 2017, nr 3, s. 4–14.
- Szymański A., *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD (corporate governance)*, *Przegląd Prawa Handlowego* 2000, nr 5, s. 1–9.
- Szwaja J., (w:) S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szymański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do artykułów 301–458. Tom III*, Warszawa 2008, s. 604–768, 781–833.

- Urbanek P., *Ewolucja funkcji rad nadzorczych w polskich spółkach publicznych*, (w:) *Rola nadzoru korporacyjnego w kreowaniu wartości przedsiębiorstwa*, red. S. Rudolf, Łódź 2008, s. 182–197.
- Weber A.-M., *Wynagrodzenie menadżerów jako zasada corporate governance*, Warszawa 2012.
- Weber-Elizanowska A.-M., *Wpływ instytucji prawnych rynku kapitałowego na efektywność spółek Skarbu Państwa*, Warszawa 2017.
- Węgrzynowski Ł., *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Zalega K., *Systemy corporate governance a efektywność zarządzania spółką kapitałową*, Warszawa 2003.
- Zarzycka K., *Corporate governance oczami Warrena Buffetta*, Warszawa 2021.
- Zięty J.J., *Cel spółki kapitałowej z udziałem Skarbu Państwa*, w: *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, red. A. Kidyba, Warszawa 2015, s. 236–251.

Akty prawne

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 października 2022 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. poz. 2369).
- Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 z późn. zm.).
- Ustawa z 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260 z późn. zm.).
- Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 973).
- Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.).
- Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 343)
- Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 z późn. zm.).
- Ustawa z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1907 z późn. zm.).
- Zalecenie Komisji z 15 lutego 2005 r. dotyczące roli dyrektorów niewykonawczych lub będących członkami rady nadzorczej spółek giełdowych i komisji rady (nadzorczej) (Dz.U. UE. L. z 2005 r. nr 52).

Orzecznictwo

- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 7 września 2012 r., I ACz 569/12, LEX nr 1237593.

Pozostałe źródła

- Kierunki polityki właścicielskiej w zakresie zbywania akcji/udziałów należących do Skarbu Państwa (Warszawa, wrzesień 2017), <https://www.gov.pl/web/premier/lad-korporacyjny2> (5.09.2023).
- OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, tłumaczenie na język polski: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/35678920.pdf> (5.09.2023).
- Wytyczne dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2022 (Warszawa, sierpień 2022), <https://www.gov.pl/web/premier/lad-korporacyjny2> (5.09.2023).
- Wytyczne dotyczące procedury wyboru i współpracy z firmą audytorską badającą roczne sprawozdanie finansowe spółki z udziałem Skarbu Państwa (Warszawa, wrzesień 2017), <https://www.gov.pl/web/premier/lad-korporacyjny2> (5.09.2023).

Zasady nadzoru korporacyjnego OECD, 2004 r., tłumaczenie na język polski dokonane przez Ministerstwo Skarbu Państwa, <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/34656740.pdf> (5.09.2023).

Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (Warszawa, listopad 2022), <https://www.gov.pl/web/premier/lad-korporacyjny2> (5.09.2023).

CYTOWANIE

Jakub Marchewka, *Znaczenie nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa w systemie corporate governance*, *Studia Administracyjne* 1(19)/2024, 47–61, DOI: 10.18276/sa.2024.19-04.

Daria Trzciniecka

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: 230121@stud.usz.edu.pl
ORCID: 0009-0007-3273-1157



Czy prawo do życia w czystym środowisku jest dobrem osobistym? Glosa krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 roku (sygn. III CZP 27/20)

ABSTRAKT

W opracowaniu krytycznie odniesiono się do uchwały SN z 28 maja 2021 roku (III CZP 27/20), zgodnie z którą prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym, a ochronie prawnej jako dobra osobiste (art. 23 w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.) podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do których naruszenia (zagrożenia) może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa.

W głosie zaprezentowano krytyczne uwagi wobec stanowiska Sądu Najwyższego.

SŁOWA KLUCZOWE

czyste środowisko, prawo do życia w czystym środowisku, dobro osobiste, prawa człowieka

Is the right to live in a clean environment a personal interest? Critical gloss on the resolution of the Supreme Court of May 28, 2021 (ref. III CZP 27/20)

ABSTRACT

The study critically refers to the Supreme Court's resolution of May 28, 2021 (III CZP 27/20), according to which the right to live in a clean environment is not a personal good, and health, freedom, privacy, the violation (threat) of which may be caused by violation of air quality standards set by law, are subject to legal protection as personal goods (Article 23 in connection with Article 24 of the Civil Code and Article 448 of the Civil Code).

The gloss presents critical comments on the position of the Supreme Court.

KEYWORDS

clean environment, the right to live in a clean environment, personal interest, human rights

Wprowadzenie

Sąd Najwyższy (SN) w uchwale 28 maja 2021 roku uznał, że prawo do życia w czystym środowisku nie jest dobrem osobistym (teza 1) oraz że ochronie prawnej jako dobra osobiste (art. 23 w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.) podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do których naruszenia (zagrożenia) może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa (teza 2). Podjęta uchwała wyznaczyła nowy kierunek interpretacji „prawa do życia w czystym środowisku”. Należy jednak postawić pytanie, czy jest to właściwe stanowisko. W związku z tym trzeba zweryfikować, czym według obowiązującego ustawodawstwa jest „czyste środowisko” oraz „prawo do życia w czystym środowisku”, mając na uwadze dążenia do jego uznania za dobro osobiste.

Komentowana uchwała

Sąd Najwyższy 28 maja 2021 roku w sprawie III CZP 27/20¹ podjął uchwałę dotyczącą zażalenie w wysokości 50 000 zł za krzywdę wyrządzoną powodowi O.P. przez Skarb Państwa – Ministra Klimatu i Ministra Aktywów Państwowych, ze względu na pogorszenie jakości powietrza występującego od dłuższego czasu na terenie miejsca zamieszkania powoda. Rozpatrując apelację powoda Sąd Okręgowy w Gliwicach przedłożył Sądowi Najwyższemu w celu rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne:

Czy prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, w miejscach, w których osoba przebywa przez dłuższy czas, w szczególności w miejscu zamieszkania, stanowi dobro osobiste podlegające ochronie na podstawie art. 23 k.c. w zw. z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.?

Sąd Najwyższy przyjął, że prawo do życia w czystym środowisku nie stanowi dobra osobistego, podkreślając, że środowisko jest dobrem wspólnym w rozumieniu prawa publicznego. Sąd uznał, że dobrem osobistym jest wartość immanentnie związana z istotą człowieczeństwa oraz naturą człowieka, niekwestionowana, stała, dająca się sformułować i przedstawić zgodnie z rzeczywistością.

Rozważania glosy

Na wstępie rozważań nad glosowaną uchwałą Sądu Najwyższego należy skupić się na tym, czym jest „środowisko”, a następnie czym jest „prawo do czystego środowiska”. „Środowiskiem” w rozumieniu art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska² jest ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności

1 Uchwała SN z 28 maja 2021 r., III CZP 27/20, OSNC 2021, nr 11, poz. 72.

2 Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54).

powierzchnia ziemi, kopaliny, woda, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. W związku z tym „środowisko” nie jest pojęciem *expressis verbis*, ponieważ owa definicja jest wyraźnie uregulowana w ustawodawstwie. Odwołując się do stanowiska wyrażonego w doktrynie, należy zwrócić uwagę na stwierdzenie wyrażone przez T. Bartkowskiego, że „środowisko to zbiór czynników oddziałujących na podmiot środowiska”³. Pojęcie to może być interpretowane jako oddziaływanie zbioru czynników na sam podmiot, jak również względem siebie wzajemnie⁴.

Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych uściślił, że przeszkody związane ze środowiskiem, będące efektem postępu społeczeństwa, nie powinny wpływać na tworzenie związku pomiędzy osobą ludzką a naturalnymi zasobami środowiskowymi. Populacja potrafi panować nad postępowaniem, równocześnie liczy się z prawami środowiskowymi, np. z ograniczeniem produkcji czy z nadmiernym nabywaniem dóbr, wskutek czego międzynarodowe uzgodnienia powinny dotyczyć kwestii związanych z ochroną środowiska, a w głównej mierze działań zmierzających do pozwolenia na podjęcie czynności dotyczących naturalnych zasobów środowiska. Warto zwrócić uwagę, że może wystąpić kilka czynności zgodnych z prawem mających związek z naturalnymi zasobami środowiska, dlatego należy w tym przypadku kierować się ugruntowanym systemem prawnym⁵.

Niektóre rezolucje wydane przez Radę Praw Człowieka ONZ (United Nations Human Rights Council, HRC) ukierunkowane na wpływ środowiska na funkcjonowanie społeczeństwa wykazały, że zmiany klimatyczne są barierą w kwestii pełnego korzystania z praw człowieka przysługujących każdej osobie ludzkiej, jak np. prawo do żywności lub prawo do korzystania z zasobów naturalnych⁶. W celu wyodrębnienia podstaw prawnych dotyczących koncepcji praw do czystego środowiska skupiono się w głównej mierze na umowach międzynarodowych z zakresu praw człowieka. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych⁷ oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁸ nie określają wprost prawa człowieka do czystego środowiska jako jednego z podstawowych praw. Interpretacja obydwu aktów prawa międzynarodowego w rozważanej kwestii zmierza do pogłębienia znaczenia prawa do życia mieszczącego się w I generacji⁹. Jak wynika z zasady 1 Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Środowiska Człowieka z 1972 roku¹⁰, od lat 70. XX wieku prawo do środowiska było ściśle porównywane z powszechnym prawem do życia, a zarazem

3 T. Bartkowski, *Kształtowanie i ochrona środowiska*, Warszawa 1979, s. 47.

4 M. Górski, *Środowisko i jego zagrożenia*, (w:) *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018, s. 31.

5 W. Truszkowski, M. Szwejkowska, *Prawo do środowiska a narastające problemy ekologiczne*, *Studia Prawnoustrojowe*, 2014, nr 25, s. 213–214.

6 M.A. Król, *Zagrożenia dla środowiska związane ze zmianami klimatu a podmiotowe prawo do środowiska w świetle prawa międzynarodowego*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2023, nr 4, s. 83.

7 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 167).

8 Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 169).

9 L. Karski, *Prawa człowieka i środowisko*, *Studia Ecologiae et Bioethicae* 2006, nr 4, s. 317–318.

10 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Report of the United Nations Conference of Human Environment, Stockholm 5–16 June 1972, United Nations 1973, s. 3–5, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf> (11.02.2024).

czepane z niego. Warto zwrócić uwagę, że załącznik 1 „Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju”, jako końcowy dokument Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” z Rio de Janeiro z 1992 roku¹¹, zawiera wzmiankę o prawie do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą¹². Należy zaznaczyć, że Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹³ (dalej: Konwencja) nie wskazuje bezpośrednio prawa do życia w czystym środowisku, że prawo do środowiska należy do praw człowieka, ale III generacji¹⁴. W doktrynie wyróżnia się art. 28 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹⁵ (dalej: Deklaracja) stanowiący oświadczenie z zakresu praw III generacji, zgodnie z którym każdy człowiek ma prawo do takiego porządku społecznego i międzynarodowego, w którym prawa i wolności zawarte w niniejszej Deklaracji byłyby w pełni realizowane¹⁶.

Według raportu Global Compact Network Poland „Klimat a Prawa Człowieka” jednym z praw człowieka, które winno podlegać ochronie przez państwo, jak i być zabezpieczone przez podmioty prywatne, jest prawo do czystego środowiska. Odstąpienie od wykonywania czynności gwarantujących ochronę lub doprowadzenie do degradacji środowiska jest możliwe w stosunku do innych kryteriów ograniczania wolności i praw człowieka, głównie: prawa do zdrowia, prawa do ochrony życia prywatnego i mieszkania, prawa do swobodnego przemieszczania się oraz prawa do życia w czystym środowisku¹⁷. W światowym raporcie w zakresie prawodawstwa krajowego w kwestii ochrony środowiska opracowanym pod zwierzchnictwem Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych użyto z kolei terminu „prawo do zdrowego środowiska”, które może zostać zdefiniowane jako podstawowe prawo środowiskowe, ale może być również postrzegane jako „prawo do zrównoważonego środowiska” albo „prawo do czystego środowiska”¹⁸. Działania zmierzające do ochrony środowiska człowieka są coraz bardziej intensyfikowane z uwagi na rosnące potrzeby społeczeństwa. Do dbałości o czyste powietrze, glebę, wodę dołączyć można ochronę przed hałasem lub zapewnienie warunków mieszkaniowych. Reasumując, samo pojęcie „środowisko człowieka” znaczy niezbędne okoliczności potrzebne osobie ludzkiej lub większej zbiorowości do zwyczajnego funkcjonowania¹⁹.

11 United Nations General Assembly, Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3–14 June 1992), A/CONF.151/26 (Vol. I), Annex I: Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf (11.02.2024).

12 M.A. Król, *Zagrożenia dla środowiska...*, dz. cyt., s. 91.

13 Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284).

14 M. Hejbudzki, *Normatywne podstawy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji prawa podmiotowego do życia w czystym środowisku studia prawnoustrojowe*, *Studia Prawnoustrojowe* 2019, nr 43, s. 132.

15 Materiały źródłowe strony internetowej Biblioteki Sejmowej, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (1.02.2024).

16 L. Karski, *Prawa człowieka...*, dz. cyt., s. 310–311; zob. B. Weston, *Human Rights*, *Human Rights Quarterly* 1984, nr 3, s. 266 i n.

17 Materiały źródłowe strony internetowej Biuletynu informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Klimat_a_Prawa_Cz%5C%82owieka_Global_Compact_Network_POLAND.pdf (1.02.2024).

18 D. Kuźniar, *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie gwarantowane prawo podmiotowe*, (w:) *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2021, t. 61, nr 3, s. 202–203.

19 K. Wolfke, *Międzynarodowe prawo środowiska (tworzenie i egzekwowanie)*, *Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego* 1979, seria A, nr 205, s. 6.

Jak wynika z powyższego wstępu, prawo do życia w czystym środowisku jest dosyć nowym prawem należącym do praw człowieka. Z tego względu kluczowa jest wykładnia przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Według orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC; Trybunał) istnieje sporo czynników, które mogą prowadzić do naruszenia prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego. Jednym z tych czynników jest wpływ na środowisko. Trybunał przy użyciu zasady efektywnej interpretacji pozwalającej na szybkie rozumienie postanowień konwencji w stosunku do art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC) mógł bezpośrednio w sprawach związanych z zanieczyszczeniem środowiska w kwestii ochrony praw jednostki zastosować wskazany artykuł. Wykładnia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka intensywnie się zmienia ze względu na pojawiające się problemy natury prawnej. Treść art. 2 oraz 8 EKPC pozwala na roszczenia prawne dotyczące ochrony praw człowieka zagrożonych niebezpiecznymi zmianami klimatu²⁰.

Do tej pory Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wiele wyroków dotyczących czystego środowiska, warto jednak wyróżnić jeden z nich. W sprawie Lopeza Ostry przeciw Hiszpanii²¹ Trybunał, stwierdził, że „normalne” jest to, że dotkliwie zanieczyszczone środowisko może oddziaływać na osobę fizyczną, na jej sferę prywatną, jej stan psychiczny czy trudności związane z korzystaniem z warunków mieszkaniowych i ich wpływ na życie prywatne i rodzinne²².

Według autorki niniejszej glosy czyste środowisko wpływa nie tylko na dobro ogółu, lecz także na samą jednostkę. Sąd Najwyższy w glosowanej uchwale nie nadaje „prawa do życia w czystym środowisku” istoty dobra osobistego, skoro bowiem jest dobrem wspólnym ogółu, to równoznacznie chroni dobro wspólne. Warto zwrócić uwagę na regulację prawa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie czystego środowiska. Ustawa zasadnicza normująca każdą dziedzinę życia społeczeństwa stanowi fundamentalny akt. W Konstytucji z 1952 roku²³ przepis art. 71, umiejscowiony w rozdziale 8, dotyczył prawa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązku jego ochrony. W czasie obowiązywania wskazanego przepisu wystąpiły nieścisłości związane ze sprecyzowaniem jego charakteru. W orzeczeniu z dnia 17 grudnia 1991 roku (sygn. akt U 2/91) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że

Konstytucja ma tu niewątpliwie na myśli środowisko odpowiadające standardom środowiska odpowiedniej jakości i o zapewnionej równowadze ekologicznej, należy do podstawowych praw obywateli naszego kraju. Prawu temu odpowiada zarazem obowiązek obywateli (i innych podmiotów) ochrony środowiska naturalnego. W przepisie tym zakotwiczona jest także, jako swoista jego funkcja, troska państwa o jakość środowiska naturalnego i stwarzanie warunków dla jego zachowania w należyтым stanie dla współczesnych i przyszłych pokoleń²⁴.

20 M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 335–338.

21 ETPCz, Lopez Ostra przeciw Hiszpanii, skarga nr 16798/90, 9 grudnia 1994 r.

22 A. Mancewicz, *Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka? Prawo do czystego środowiska w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka cz. I*, In Gremio 2007, t. 41, nr 9, s. 17–18.

23 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. z 1976 r. nr 7 poz. 36).

24 Orzeczenie TK z 17 grudnia 1991 r., U2/91 OTK 1991, nr 1, poz. 10.

W kontekście głosowanej uchwały ważna jest odpowiedź na pytanie, czym tak właściwie jest dobro osobiste. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ oraz Kodeks cywilny²⁶ (dalej: k.c.) nie zawierają definicji pojęcia dobra osobistego. Sytuacja ta wpływa znacząco na system prawa prywatnego, gdyż pogląd na prawo oraz orzeczenia wydawane przez sądy stale systematyzują, czy owe zdarzenie podlega ochronie. Warto zaznaczyć, że art. 30 i 31 Konstytucji odnoszące się do godności człowieka podkreślają ochronę dóbr osobistych²⁷. Obiektywna definicja określa dobra osobiste jako wartości sfery fizycznej i psychicznej, godności i usytuowania w zbiorowości, przyczyniające się do samourzeczywistnienia jednostki²⁸. Środowisko naturalne jest fundamentem gospodarczym i cywilizacyjnym Ziemi, a sama godność jednostki gwarantuje jej ochronę²⁹. Należy zwrócić uwagę także na wyrok z dnia 24 lutego 2016 roku (sygn. akt I ACa 1630/15) Sądu Apelacyjnego w Krakowie, w którym sąd stwierdził, że „pojęcie dobra osobistego łączy się z niemajątkowymi, indywidualnymi wartościami świata uczuć, stanami życia psychicznego”³⁰. Istotą przywiązania jednostki czy społeczeństwa jest odczuwanie negatywnych czynników wpływających na funkcjonowanie środowiska. Świadomość zbliżających się zagrożeń lub nawet teraźniejszych problemów środowiskowych może oddziaływać na odporność, styl życia czy zdrowie psychiczne człowieka, m.in. stres, przygnębienie lub smutek³¹. Zdrowe oraz czyste środowisko wspiera uszczegółowianie praw człowieka. Takimi prawami są m.in. prawo do godnej egzystencji, prawo do odpowiednich warunków mieszkaniowych, prawo do edukacji, wolność od głodu czy prawo do życia oraz zdrowia³².

Na tle powyższych rozważań można postawić pytanie badawcze, jak poznać, czy wskazane dobro jest dobrem osobistym. Kwestia ta została poruszona w uchwale Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 16 lipca 1993 roku (sygn. akt I PZP 28/93), który rozpatrywał, czy ujawnienie przez kierownika zakładu pracy lub osobę przez niego upoważnioną przedstawicielom zakładowej organizacji związkowej wysokości wynagrodzeń pracowników stanowi naruszenie dobra osobistego tych pracowników w rozumieniu art. 23 k.c. i 24 k.c. Sąd stwierdził, że:

Odpowiedź na pytanie, czy określone dobro człowieka jest jego dobrem osobistym w rozumieniu art. 23 i 24 k.c., zależy od wielu czynników, gdyż pojęcie to należy odnosić do określonego poziomu rozwoju technologicznego i cywilizacyjnego, przyjętych w społeczeństwie zasad moralnych i prawnych, istniejącego rozwoju stosunków społecznych, gospodarczych czy nawet politycznych. Pojęcie naruszenia określonego dobra osobistego jest również pojęciem dynamicznym w czasie i dotyczącym konkretnych środowisk³³.

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

26 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).

27 J. Kozłowski, *Rozwój zakresu przedmiotowego ochrony dóbr osobistych w świetle społecznych wyzwań XXI wieku*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne 2018, nr 24, s. 53.

28 K. Świątczak, *Dobra osobiste osób prawnych w polskim prawie cywilnym*, ArchaeGraph 2020, s. 10.

29 M. Czekałowska, *Zagadnienia ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1977 roku*, Warszawa 2022, s. 40.

30 Wyrok SA z 26 lutego 2014 r., I ACa 1630/15, LEX nr 2022475.

31 M. Cypryńska, *Między cierpieniem i adaptacją. O jasnych i ciemnych stronach negatywnych reakcji emocjonalnych na zmianę klimatu*, (w:) *Miasto wobec wyzwań*, red. L. Lorenc-Barańska, Gdynia 2021, s. 150.

32 B. Ziemblicki, *Kilka refleksji nad relacjami pomiędzy ochroną środowiska i prawami człowieka*, (w:) *Globalne problemy ochrony praw człowieka*, red. E. Karska, Warszawa 2015, s. 218.

33 Uchwała SN 7 sędziów z 16 lipca 1993 r., I PZP 28/93, OSNC 1994, nr 1, poz. 2.

Warto zaznaczyć, że źródło oraz podstawę praw człowieka i obywatela stanowi godność człowieka, dlatego istnieje powiązanie prawa do życia w godnych warunkach (mieszkania) oraz w godnych warunkach środowiskowych. Prawo dotyczące życia w czystym powietrzu postrzegane jest nie tylko przez pryzmat wewnątrz, lecz także międzypokoleniowy. Degradacja środowiska może mieć znaczny wpływ na funkcjonowanie nowego pokolenia społeczeństwa³⁴.

Jednym z najważniejszych praw człowieka jest bez wątpienia prawo do życia. Jego ochrona, jak i samo jego przestrzeganie są niezbędne, by jednostka mogła korzystać z innych przysługujących praw. Artykuł 38 Konstytucji RP wskazuje na zapewnienie przez Rzeczpospolitą Polskę każdemu człowiekowi prawnej ochrony życia. Aspekt prawa do prawnej ochrony życia nie ma jedynie charakteru obywatelskiego, ale także jednostkowy³⁵. Należy zgodzić się z poglądem M. Cieślaka, który stwierdza: „Bez życia nie ma człowieka, a bez człowieka wszystko co ludzkie traci swój sens na zasadzie *contradictio in adiecto*”³⁶. Istotnie, działaniami zmierzającymi do zapobiegania ciągłemu postępowi wymarciu ludzkości jest zapewnienie życia w środowisku, które będzie zarówno zdrowe, jak i bezpieczne³⁷.

Według art. 23 Kodeksu cywilnego dobra osobiste człowieka, w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Nie da się ukryć, że katalog dóbr osobistych nie jest zamknięty. Kluczowym słowem wskazującym trafność twierdzenia jest termin „w szczególności”, który podkreśla przykładowe dobra. Wskazanie niewielu dóbr w art. 23 Kodeksu cywilnego może być jednak spowodowane zbyt dużą liczbą czynników, które stale wpływają na ważne wartości dla istoty ludzkiej³⁸. W art. 24 Kodeksu cywilnego natomiast poruszono kwestię ochrony dóbr osobistych. Artykuł wskazuje, że ten, którego dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego albo zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny. Jeżeli skutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych.

Zdaniem Sądu Najwyższego występują opinie na temat zbyt dużego rozbudowania katalogu dóbr osobistych przez orzecznictwo. Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z 9 maja 2014 roku (sygn. akt I ACa 1450/13) wskazał, że skoro katalog dóbr osobistych ma charakter otwarty,

34 A. Brezcko, *Prawo do godnej przyszłości oraz prawo do życia w czystym powietrzu w świetle wartości i zasad konstytucyjnych*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021, t. 63, nr 5, s. 423.

35 M. Różański, *Prawo do życia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2015, t. 6, s. 257–259.

36 M. Cieślak, *Przestępstwa przeciwko zdrowiu i życiu, (w:) System prawa karnego*, t. 4, cz. I, red. I. Andrejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 228.

37 M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu...*, dz. cyt., s. 323.

38 J. Kozłowski, *Rozwój zakresu...*, dz. cyt., s. 55–56.

powinien być przystosowany do potrzeb społecznych, mając na względzie świadomość istniejącego pędu życia³⁹. Słusznie stwierdził Sąd w Łodzi, ponieważ współczesne społeczeństwo stale doświadcza wyzwań, jakie stawia mu świat. Jedną z potrzeb społecznych jest z pewnością potrzeba do życia w czystym środowisku. Stan jakości i zanieczyszczenia powietrza, energetyka oparta na spalaniu węgla, duża ilość ścieków przemysłowych czy niewystarczający poziom recyklingu odpadów wpływa nie tylko na ogół społeczeństwa, lecz także na samą jednostkę ludzką, m.in. na jej zdrowie. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 10 czerwca 2014 roku (sygn. akt VI ACa 1446/13) wydał wyrok dotyczący naruszenia dóbr osobistych: prawa do spokojnego zamieszkiwania, zdrowia oraz prawa do korzystania z wartości środowiska naturalnego. Sąd Apelacyjny obiektywnie stwierdził, że

nie widzi przeszkód do uznania za dobro osobiste prawa do korzystania z wartości środowiska naturalnego. Niewątpliwie dobra osobiste to prawa niemajątkowe, ściśle związane z osobą fizyczną, niezbywalne i skuteczne w stosunku do wszystkich innych osób, zaś ochrona dóbr osobistych ma charakter wyjątkowy, w związku z czym sięganie do jej mechanizmów powinno następować z odpowiednią ostrożnością i powściągliwością, bez tendencji do sztucznego poszerzania katalogu tych dóbr. Każde dobro osobiste skupia w sobie dwa elementy – chronioną wartość oraz prawo żądania od innych poszanowania jej. Dobra osobiste wynikają z tych wartości niemajątkowych, które są ściśle związane z człowiekiem, obejmując jego fizyczną i psychiczną integralność albo będąc przejawem jego twórczej działalności; skupiają niepowtarzalną, pozwalającą na samorealizację indywidualność człowieka, jego godność oraz pozycję wśród innych ludzi. Dobrem osobistym jest wartość immanentnie złączona z istotą człowieczeństwa oraz naturą człowieka, niezależna od jego woli, stała, dająca się skonkretyzować i obiektywizować. W ocenie Sądu Apelacyjnego prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego spełnia wskazane wyżej przesłanki i może być uznane za dobro osobiste⁴⁰.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem Sądu, że wyjątkowość ochrony dóbr osobistych jest niezmiernie istotna i chęć podjęcia działań w celu poszerzenia owego katalogu musi być racjonalna. Niewątpliwie należy uznać związek pomiędzy prawem do korzystania z wartości środowiska naturalnego a prawem do życia w czystym środowisku. Najpierw trzeba się zastanowić, czym jest wartość środowiska naturalnego. Otóż można wskazać, że na wartość środowiska naturalnego składają się: lasy, rzeki, oceany, atmosfera i gleby⁴¹. Wiadome jest, że wykorzystywanie tych pięciu elementów jest łatwe, jeżeli osobie fizycznej nie zależy na ich jakości. Człowiek musi jednak diametralnie zmienić swój światopogląd, by móc w pełni korzystać z niezanieczyszczonego środowiska naturalnego, a przy tym dążyć do realizacji swoich celów.

39 Wyrok SA z 9 maja 2014 r., I ACa 1450/13, LEX nr 1469346.

40 Wyrok SA z 10 czerwca 2014 r., VI ACa 1446/13, LEX nr 1540954.

41 Materiały źródłowe strony internetowej European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/pl/sygna142y/sygna1-2021/artykuly/od-redakcji-wartosc-srodowiska-naturalnego> (1.02.2024).

Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzone rozważania, należy uznać, że prawo do życia w czystym środowisku winno być uznane za dobro osobiste. Zdaniem sądu, dobrem osobistym jest wartość immanentnie związana z istotą człowieczeństwa oraz naturą człowieka, niekwestionowana, stała, dająca się sformułować i przedstawić zgodnie z rzeczywistością. Człowiek związany jest ze środowiskiem wyjątkową więzią, której nie sposób podważyć. Prawo do życia w czystym środowisku jest więc wartością niemajątkową, będącą podstawą dobra osobistego. Warto wskazać, że katalog dóbr osobistych jest katalogiem otwartym, a samo ich pojęcie jest dynamiczne. Nadal jednak w sprawach dotyczących środowiska „automatycznie” bierze się pod uwagę ochronę interesu wspólnego, a nie zindywidualizowanego podmiotu, który chce zasygnalizować o swoich własnych potrzebach.

Bibliografia

- Bartkowski T., *Kształtowanie i ochrona środowiska*, Warszawa 1979.
- Breczko A., *Prawo do godnej przyszłości oraz prawo do życia w czystym powietrzu w świetle wartości i zasad konstytucyjnych*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021, nr 5, t. 63, s. 423.
- Cieślak M., *Przestępstwa przeciwko zdrowiu i życiu*, (w:) *System prawa karnego*, red. I. Andrejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, t. 4, cz. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 228.
- Cypryańska M., *Między cierpieniem i adaptacją. O jasnych i ciemnych stronach negatywnych reakcji emocjonalnych na zmianę klimatu*, (w:) *Miasto wobec wyzwań*, red. L. Lorenc-Barańska, Gdynia 2021, s. 150.
- Czekałowska M., *Zagadnienia ochrony środowiska na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1977 roku*, Warszawa 2022.
- Górski M., *Środowisko i jego zagrożenia*, (w:) *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 31.
- Hejbudzki M., *Normatywne podstawy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji prawa podmiotowego do życia w czystym środowisku studia prawnoustrojowe*, Studia Prawnoustrojowe 2019, nr 43, s. 132.
- Karski L., *Prawa człowieka i środowisko*, Studia Ecologiae et Bioethicae 2006, nr 4, s. 310–318.
- Kozłowski J., *Rozwój zakresu przedmiotowego ochrony dóbr osobistych w świetle społecznych wyzwań XXI wieku*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne 2018, nr 24, s. 53–56.
- Król M.A., *Zagrożenia dla środowiska związane ze zmianami klimatu a podmiotowe prawo do środowiska w świetle prawa międzynarodowego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2023, nr 4, s. 83–91.
- Kuźniar D., *Prawo do zdrowego środowiska jako konstytucyjnie gwarantowane prawo podmiotowe*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021, t. 61, nr 3, s. 202–203.
- Mancewicz A., *Ochrona środowiska naturalnego prawem człowieka? Prawo do czystego środowiska w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka cz. I*, In Gremio 2007, t. 41, nr 9, s. 17–18.
- Różański M., *Prawo do życia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne 2015, t. 6, s. 257–259.
- Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 323–338.

- Świątczak K., *Dobra osobiste osób prawnych w polskim prawie cywilnym*, ArchaeGraph 2020, s. 10.
- Truszkowski W., Szwejkowska M., *Prawo do środowiska a narastające problemy ekologiczne*, Studia Prawnoustrojowe 2014, nr 25, s. 213–214.
- Weston B., *Human Rights*, Human Rights Quarterly 1984, nr 3, s. 266 i n.
- Wolfke K., *Międzynarodowe prawo środowiska (tworzenie i egzekwowanie)*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego 1979, seria A, nr 205, s. 6.
- Ziemblicki B., *Kilka refleksji nad relacjami pomiędzy ochroną środowiska i prawami człowieka*, (w:) *Globalne problemy ochrony praw człowieka*, red. E. Karska, Warszawa 2015, s. 218.

Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. z 1976 r. nr 7 poz. 36).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54).
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610).
- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 167).
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38 poz. 169).

Orzecznictwo

- Uchwała SN z 28 maja 2021 r. III CZP 27/20, OSNC 2021, nr 11, poz. 72.
- Uchwała SN 7 sędziów z 16 lipca 1993 r., I PZP 28/93, OSNC 1994, nr 1, poz. 2.
- Orzeczenie TK z 17 grudnia 1991 r. U2/91, OTK 1991, nr 1, poz. 10.
- Wyrok SA z 26 lutego 2014 r., I ACa 1630/15, LEX nr 2022475.
- Wyrok SA z 9 maja 2014 r., I ACa 1450/13, LEX nr 1469346.
- Wyrok SA z 10 czerwca 2014 r., VI ACa, 1446/13, LEX nr 1540954.
- Wyrok ETPCz, Lopez Ostra przeciw Hiszpanii, skarga nr 16798/90, 9 grudnia 1994 r.

Inne źródła

- Materiały źródłowe strony internetowej Biuletynu informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Klimat_a_Prawa_Cz%C5%82owieka_Global_Compact_Network_POLAND.pdf (1.02.2024).
- Materiały źródłowe strony internetowej European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu/pl/sygna142y/sygna1y-2021/artykuly/od-redakcji-wartosc-srodowiska-naturalnego> (1.02.2024).
- Materiały źródłowe strony internetowej Biblioteki Sejmowej, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> (1.02.2024).
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Report of the United Nations Conference of Human Environment, Stockholm 5–16 June 1972, United Nations 1973, s. 3–5 <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf> (11.02.2024).

United Nations General Assembly, Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3–14 June 1992), A/CONF.151/26 (Vol. I), Annex I: Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf (11.02.2024).

CYTOWANIE

Daria Trzciniecka, *Czy prawo do życia w czystym środowisku jest dobrem osobistym? Glosa krytyczna do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 roku (sygn. III CZP 27/20)*, *Studia Administracyjne* 1(19)/2024, 63–73, DOI: 10.18276/sa.2024.19-05.

Ewa Kowalewska

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: ewa.kowalewska@usz.edu.pl
ORCID 0000-0001-8167-6579



Wojciech Bożek, *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022 ISBN 978-83-8291-387-3

Dochody budżetu państwa to zagadnienie, które było już przedmiotem wielu analiz i badań naukowych. W szczególności aspekty odnoszące się do wymiaru i poboru podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetowych. Należy podkreślić, że odpowiednio skonstruowany system dochodów budżetowych zapewnia stabilność finansów publicznych oraz umożliwia prawidłową realizację gospodarki finansowej państwa, a w efekcie stanowi gwarancję jego bezpieczeństwa finansowego.

Bez wątpienia w zakresie dochodów publicznych największe znaczenie mają daniny publiczne, czyli podatki, opłaty, składki, a także wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i banków państwowych, przede wszystkim z uwagi na ich znaczenie fiskalne. W tym obszarze prowadzonych było wiele badań naukowych, kończących się prezentacją wyników w publikacjach jedno- i wieloautorskich. W recenzowanej monografii *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym jako źródło dochodów budżetu państwa* podjęto ważny i aktualny temat rozważań, wypełniając lukę badawczą w obszarze szeroko rozumianych dochodów budżetu państwa. Temat jest istotny także z tego względu, że publicznoprawne kary pieniężne stanowią dotkliwą i nierzadko surową sankcją za naruszenie regulacji prawa. Publicznoprawne kary pieniężne stoją na straży wartości, które określone zostały w normach prawa publicznego. Wojciech Bożek uznał sankcyjne świadczenia pieniężne będące źródłami dochodów budżetu państwa za doniosłe zagadnienie z zakresu prawa finansów publicznych. Jest to jednocześnie ważny i aktualny przedmiot naukowego poznania. Autor monografii przyjął za zasadne, a nawet konieczne, rozpatrywanie tematyki publicznoprawnych kar pieniężnych w różnych ujęciach, tj. aksjologicznym, historycznym (ewolucyjnym), prawnym oraz komparatystycznym. Tak przyjęte założenia pozwoliły dostrzec wielogłęziowy charakter tytułowych sankcji, co wpłynęło na wartość wyników prowadzonych badań naukowych. Autor dostrzegł, co stanowi swoisty walor monografii, że administracyjna kara pieniężna powinna być karą sprawiedliwą, adekwatną do wagi naruszenia i odpowiadającą celom, dla których jest stosowana.

Należy podkreślić, że recenzowana monografia odnosi się do zagadnień do tej pory nieobjętych szczegółowymi badaniami. Jej wartość naukowa wynika także ze sposobu prezentowania treści, który bez wątpienia jest nowatorski i niezwykle interesujący. Wpłynął na to zastosowany zabieg polegający na umiejscowieniu prowadzonych analiz oraz sformułowanych wniosków w warstwie norm i wartości aksjologicznych. Na uwagę zasługuje przyjęte przez Autora stanowisko, że system pozaprawny jest prawdziwym fundamentem systemu prawa finansowego. Jest to ujęcie innowacyjne i czyni opracowanie oryginalnym.

Istota rozważań w recenzowanej monografii oparta została także na przekonaniu, że wymiaru kar pieniężnych nie powinien cechować automatyzm. Ważnym zadaniem jest bowiem zbadanie przyczyn, okoliczności i sposobu naruszenia norm prawa. Autor przyjął jako główny cel prowadzonych badań ustalenie statusu finansowoprawnego publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym stanowiących źródło dochodów budżetu państwa. Ustalenie statusu tytułowych kar pieniężnych sprowadzało się do ukazania istoty publicznoprawnych kar pieniężnych *in genere*, a także ich cech charakterystycznych, wyróżniających je od innych źródeł dochodów budżetu państwa. Ponadto Autor przyjął założenie, że racjonalny i świadomy podejmowanych działań ustawodawca powinien mieć na względzie, że publicznoprawne kary pieniężne uznawane za źródło dochodów budżetu państwa muszą wpisywać się w stanowiący pewną logiczną całość system finansów publicznych oraz że system ten powinien być wewnętrznie niesprzeczny. W monografii podjęto się zadania, które zmierzało do ustalenia, w jakim zakresie wskazany postulat był realizowany w ustawodawstwie.

Obok celu głównego Autor sformułował również kilka celów szczegółowych, które pozwoliły w kompleksowy sposób osiągnąć cel podstawowy. Odnosząc się do celów szczegółowych na uwagę zasługuje ich wręcz drobiazgowość, ale jednocześnie należy podkreślić ich celowość, a nawet konieczność. Uzasadnienia dla takiego zabiegu trzeba szukać przede wszystkim w dążeniu do spójności prowadzonych analiz. Pierwszym celem szczegółowym wskazanym przez Autora była potrzeba uporządkowania wieloaspektowych zagadnień związanych z samym pojęciem kary i sankcji, tak aby ich status prawnofinansowy można było wywieść z uniwersalnych i historycznych instytucji. Następnie Autor zaprezentował ustalenia w zakresie elementów struktury publicznoprawnej kary o charakterze prewencyjnym. Realizując trzeci cel szczegółowy, Autor starał się wykazać złożoności rozwiązań prawnych dotyczących przesłanek wymiaru publicznoprawnych kar pieniężnych o charakterze prewencyjnym, nie tylko na etapie stosowania prawa, lecz także na etapie jego egzekwowania. W następstwie tego powstał obraz wartości chronionych przez ich sankcjonowanie oraz naruszeń poprzez zachowania stanowiące czyny bezprawne. W tym zakresie wymieniony został krąg podmiotów, od których kary są pobierane, oraz krąg organów wymierzających omawiane kary. Realizując ostatni cel szczegółowy badań, Autor odwołał się do międzynarodowych regulacji prawnych i omówił kary występujące w obcych porządkach prawnych.

Tak określone cele badawcze pozwoliły na sformułowanie hipotez badawczych. Należy podkreślić, że sformułowanie hipotez badawczych nie jest łatwym zadaniem, szczególnie w przypadku badań o takim zakresie. Postawienie hipotez ukierunkowuje badania w sposób szczególny oraz wymaga od badacza konsekwencji i swoistej dyscypliny. Stawiając hipotezę,

trzeba mieć na uwadze wyjątkową potrzebę dokładności i skrupulatności prowadzonych badań, tak by każdą z postawionych hipotez potwierdzić lub falsyfikować. Należy więc uznać, że przyjęte w tym zakresie założenia metodologiczne stanowią niepodważalną wartość naukową monografii. Mając powyższe na uwadze, można wymienić następujące wyodrębnione przez Autora hipotezy:

- a) pierwsza hipoteza badawcza, którą Autor odniósł do fundamentalnego z punktu widzenia systemowej oceny kar pieniężnych zakwalifikowania ich jako niedaninowe źródło dochodów budżetu państwa czy też jako niepodatkowych należności budżetowych w rozumieniu przepisów ordynacji podatkowej;
- b) druga hipoteza badawcza wiązała się z ustaleniem, czy w przypadku omawianych kar pieniężnych cecha uniwersalizmu jest pochodną wielogałęziowego zastosowania kar, czy może jest ona tylko właściwa z prawnofinansowego punktu widzenia;
- c) trzecia oraz czwarta hipoteza badawcza miały na celu weryfikację aksjologicznego uzasadnienia nakładania kar pieniężnych i jego wpływu na charakter i konstrukcję tych kar;
- d) piąta hipoteza badawcza miała na celu weryfikację podstaw nakładania kar pieniężnych w systemowym kontekście realizacji i ważenia zasad zaufania do prawa stanowionego z uwzględnieniem konieczności zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa systemu finansów publicznych.

Sformułowane hipotezy badawcze, określone cele badań i obszary analiz w dalszej kolejności wpłynęły na wybór metod badawczych. Autor monografii prowadząc wywód naukowy, dążył do potwierdzenia uniwersalnego charakteru publicznoprawnych kar pieniężnych. W tym celu odniósł się do aksjologii, ewolucji, interdyscyplinarności, ekonomicznego i społecznego znaczenia kar pieniężnych. Bardzo wysoko ocenić należy ten zabieg, ponieważ wpłynęło to na wielowymiarowość prezentowanych rozważań.

Niewątpliwie walorem publikacji jest prowadzenie analiz w zakresie tytułowych kar pieniężnych w kontekście regulacji prawa finansowego publicznego. Jednocześnie w zakresie niezbędnym Autor sięgnął do prawa administracyjnego. Bez wątplenia publicznoprawne kary pieniężne wpisują się w tę część finansów publicznych, która obejmuje procesy związane z gromadzeniem środków publicznych i ich rozdysponowywaniem.

Na układ monografii miał wpływ przede wszystkim przyjęty główny cel pracy oraz cele szczegółowe, co determinowało kolejność i zakres badań realizowanych w poszczególnych rozdziałach. Monografia składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów merytorycznych oraz wniosków, załączników i indeksu rzeczowego. Zawiera także uporządkowany wykaz skrótów, literatury, orzecnictwa oraz źródeł. Przyjęcie takiej struktury należy uznać za wystarczające dla zachowania przejrzystości prezentowanych zagadnień oraz osiągnięcia założonego celu i weryfikacji postawionych hipotez badawczych. Autor wskazał, że stan prawny monografii obejmuje dzień 1 stycznia 2022 roku. Uzasadnia to wejściem w życie w tym dniu zmian w porządku finansowoprawnym oraz administracyjnoprawnym, istotnych z punktu widzenia analizowanych zagadnień. Przyjęte założenia metodologiczne pozwoliły wykazać także wpływ zmian w obowiązującym ustawodawstwie na główne obszary badawcze poddane analizie.

W każdym rozdziale znajdują się uwagi wprowadzające oraz uwagi końcowe, co ułatwia lekturę monografii i pozwala śledzić na bieżąco rozważania Autora bez pominięcia hipotez

i celów badawczych. W ten sposób osiągnięta została tematyczna przejrzystość wywodu naukowego. Wnioski stanowią istotną wartość każdego rozdziału. Prezentacja wyników badań przy tak przyjętych założeniach metodologicznych oraz konstrukcji całej pracy sprawia, że czytelnik rozumie i nie gubi się w tak wielopłaszczyznowych wywodach. Warto więc podkreślić, że Autor zadbał o czytelnika, co przy tak obszernych publikacjach jest bardzo cenne. Na uznanie zasługują także wykorzystane przez Autora źródła prawa, literatura przedmiotu, orzecznictwo i inne materiały. W sposób zwyczajowo przyjęty dla tego typu monografii źródła prawa podzielone zostały na akty prawa międzynarodowego i unijnego, akty prawa polskiego oraz zagraniczne akty prawa.

Formułując wnioski końcowe Autor dzieli je na wnioski *de lege lata* oraz wnioski *de lege ferenda*. Z większością tych wniosków należy się zgodzić. Na szczególną akceptację zasługuje postulat doprecyzowywania zakresu znaczeniowego pojęć ważnych dla spójności systemu prawa finansowego w Polsce, takich jak np. pojęcie niepodatkowych należności budżetowych. Konkludując, stwierdzić należy, że Autor osiągnął postawione cele badawcze, zweryfikował wszystkie hipotezy i wyprowadził postulaty zmian o charakterze systemowym i dogmatycznym. Recenzowana monografia stanowi cenną pozycję nie tylko dla teoretyków prawa, lecz także praktyków oraz studentów i wszystkich zainteresowanych tematyką finansów publicznych, a zwłaszcza dochodów budżetu państwa.

CYTOWANIE

Ewa Kowalewska, Wojciech Bożek, *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022 ISBN 978-83-8291-387-3, Studia Administracyjne 1(19)/2024, 75–78, DOI: 10.18276/sa.2024.19-06.

Dominika Kliber

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: 230063@stud.usz.edu.pl
ORCID: 0009-0006-8306-9821



Elżbieta Nowacka

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: 230111@stud.usz.edu.pl
ORCID: 0009-0000-5040-7552

Karolina Pieśła

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: 230113@stud.usz.edu.pl
ORCID: 0009-0008-7339-6671

Tomasz Kowalski

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: 230106@stud.usz.edu.pl
ORCID: 0009-0006-8221-1443

Sprawozdanie z Europejskiego Dnia Prawnika zorganizowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego 25 października 2023 roku

Europejski Dzień Prawnika to coroczne wydarzenie mające na celu promocję zawodu prawnika i podkreślenie jego roli w społeczeństwie. Wydarzenie odbyło się 25 października 2023 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego i zgromadziło przedstawicieli wydziału, studentów oraz gości ze środowiska prawniczego oraz uczniów szkół ponadpodstawowych.

Spotkanie rozpoczęło się od uroczystego powitania uczestników przez organizatorów oraz przedstawicieli lokalnych władz. Następnie odbyła się seria prelekcji i paneli dyskusyjnych poświęconych różnorodnym tematom z zakresu prawa.

Jednym z paneli dyskusyjnych była sesja pt. „Prawo a sztuka / sztuka a prawo”. W trakcie tego panelu doszło do interesującej dyskusji pomiędzy prawnikami a artystami na temat prawa autorskiego. Nad moderowaniem dyskusji czuwał dr Marcin Jan Stępień, prawnik oraz historyk sztuki, specjalizujący się w prawie autorskim. Gośćmi uczestniczącymi w panelu byli:

- dr hab. Monika Szpener – artystka, rzeźbiarka i pracownik naukowo-dydaktyczny Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie; autorka rzeźb monumentalnych, prac typu site-specific oraz re-design, interdyscyplinarnych instalacji oraz działań przestrzennych;
- Daniela Gendaj – przedstawicielka Galerii 111, czyli założonej w Szczecinie w 2006 roku galerii sztuki współczesnej, w której cyklicznie prezentowane są dzieła artystów polskich i zagranicznych;
- Lucas Lucaprio – malarz, plakacista, kurator wystaw i inicjator życia kulturalnego Szczecina, autor corocznych lokalnych wernisaży w stylu Royal Ascot. Wystawa prac artysty towarzyszyła dyskusji.

Podczas dyskusji odpowiedziano m.in. na pytania o to, czy prawo autorskie rzeczywiście służy twórcom, czy jego uregulowania pozostają adekwatne do wyzwań sztuki współczesnej i jakie oczekiwania względem prawa autorskiego mają współcześni twórcy. Artystom opowiadali się szczególnie za ochroną swojej twórczości i dochodzeniem swoich praw, natomiast prawnicy podkreślali konieczność znalezienia równowagi między ochroną praw autorskich a swobodą dostępu do dzieł kultury. Dyskusja była bardzo emocjonująca i wskazała na konieczność dialogu między tymi dwoma grupami zawodowymi.

Europejski Dzień Prawnika na Wydziale Prawa i Administracji miał również za zadanie pogłębić wiedzę studentów na temat różnych aspektów prawa, m.in. dotyczących służb mundurowych (CBA), kontrolnych (NIK) oraz organów administracji rządowej (ITD). W związku z powyższym miała miejsce debata zatytułowana „Czy Putin poniesie odpowiedzialność?”, prowadzona przez mgr Karolinę Słotwińską oraz mgra Dariusza Zagrodzkiego. Z udziałem studentów wydziału i uczniów szkół licealnych udało się poruszyć wiele istotnych kwestii związanych z międzynarodowym prawem i możliwymi konsekwencjami działań Władimira Putina na terenie Ukrainy. Uczestnicy zostali podzieleni na dwie grupy, z których jedna przedstawiała argumenty za tym, że Putin powinien ponieść odpowiedzialność, a druga argumentująca tezę, że Putin nie poniesie jednak odpowiedzialności za napaść na terytorium Ukrainy. Pozwoliło to uczestnikom lepiej zrozumieć złożoność sytuacji oraz wyzwania związane z egzekwowaniem prawa na arenie międzynarodowej, szczególnie w kontekście tego, czy sądzić może w tej sprawie Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze. Nie udało się uzyskać jednoznacznej odpowiedzi na główne pytanie dyskusji, jednak możliwość spojrzenia na temat z wielu punktów widzenia pozwoliła każdemu uczestnikowi na sformułowanie własnej odpowiedzi.

Kolejna część poświęcona była roli i specyfiki pracy kontrolera NIK i nosiła tytuł „Dlaczego warto być kontrolerem NIK?”. Przedstawicielka Najwyższej Izby Kontroli Anna Dejk-Chojnacka odkreśliła ważność roli kontrolera w monitorowaniu wydatków publicznych i zapewnianiu transparentności działań administracji publicznej. Opowiadając o swoim zawodzie, przedstawiła plusy i minusy związane z zajmowanym przez nią stanowiskiem, opowiedziała, jak wyglądała droga jej kariery, a także jakie wymagania trzeba spełnić, aby ubiegać się o stanowisko kontrolera NIK. Prelegentka mówiła przede wszystkim o satysfakcji płynącej z przyczyniania się do poprawy efektywności działania instytucji publicznych oraz możliwości zajmowania się wieloma sektorami działania państwa.

W kolejnej części panelu głos zabrała Longina Kaczmarek, Miejski Rzecznik Konsumentów, prezentując temat „Ciekawie o sprawach konsumenckich”. Prelegentka przedstawiła fascynujące przypadki z praktyki, zwracając uwagę na prawa konsumentów i na to, jak ważne jest świadome wykorzystywanie tych praw. Uczestnicy spotkania otrzymali praktyczne wskazówki, jak skutecznie chronić swoje prawa jako konsument oraz o tym, czego wymaga się od potencjalnego kandydata na to stanowisko Miejskiego Rzecznika Konsumentów. Marcin Podlewski, członek Centralnego Biura Antykorupcyjnego, przedstawił z kolei prelekcję na temat „Jak ustawia się przetargi w Polsce – czyli o przestępstwach z art. 305 kk w świetle ostatniej nowelizacji Kodeksu Karnego”. Na wielu przykładach omówił skomplikowane kwestie związane z funkcjonowaniem przetargów w kontekście art. 305 Kodeksu karnego, czyli zakłóceniem przetargu publicznego. W trakcie spotkania zostały poruszone tematy korupcji oraz manipulacji w przetargach. Omówione zostały także działania podejmowane w celu zwalczania tego zjawiska.

Ostatnia część panelu była poświęcona Wojewódzkiemu Inspektoratowi Transportu Drogowego, podstawom jego działania, zadaniom i celom. Uczestnicy dowiedzieli się, jakie wyzwania stoją przed Inspektoratem w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i jakie środki są podejmowane w przypadku problemów, z jakimi Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego ma najczęściej do czynienia.

W trakcie tego wyjątkowego dnia odbyły się również spotkania z zaproszonymi przedstawicielami zawodu dziennikarzy oraz podcasterów. Gośćmi byli:

- redaktor Adam Zadworny – dziennikarz współpracujący z „Gazetą Wyborczą” od momentu jej powstania, założyciel szczecińskiej Federacji Młodzieży Walczącej, autor książki o udziale polskich sił zbrojnych podczas II wojny światowej w Zatoce Perskiej;
- redaktor Ewa Ornacka - która współpracowała przy tworzeniu serialu „Skazana”;
- Monika Prześlakowska – prowadząca podcast „Kryminalne Historie”;
- Damian Banas – twórca podcastu „STREFA MROKU”.

Podczas spotkania redaktor Adam Zadworny zaznaczył, że pisząc artykuł o danej osobie, nie można posługiwać się imieniem i nazwiskiem owej osoby, ale należy użyć wyłącznie jej inicjałów. Dziennikarz opowiadał o definicji tajemnicy dziennikarskiej oraz wyjaśnił, czym jest autoryzacja. Polega ona na tym, że rozmówca ma prawo skontrolować, czy dziennikarz zapisał wypowiedziane przez niego słowa, tak jakby życzyła sobie tego osoba udzielająca wywiadu. Następnie redaktor Ewa Ornacka przybliżyła uczestnikom panelu aspekty swojej pracy, a podcasterzy Monika Prześlakowska oraz Damian Banas podzielili się swoją pasją do historii kryminalnych i opowiedzieli o wyzwaniach, z jakimi spotykają się w swojej działalności. Pod koniec odbyła się dyskusja, podczas której padło wiele ciekawych pytań zarówno od studentów, jak i gości z zaproszonych szkół ponadpodstawowych. Twórcy opowiedzieli o tym, jak widzą swoją branżę w przyszłości oraz o zarobkach, na jakie można liczyć, wykonując ów zawód.

Jednym punktem programu Europejskiego Dnia Prawnika była prezentacja potencjalnych przyszłych pracodawców. Wśród nich znaleźli się przedstawiciele Izby Celno-Skarbowej, Służby Więziennej, Powiatowego Urzędu Pracy oraz Policji. Studenci i przyszli prawnicy czy też administratywiści mogli zapoznać się z możliwościami zatrudnienia w tych instytucjach oraz nawiązać kontakty z osobami z branży.

Uczestnicy Europejskiego Dnia Prawnika mieli także okazję uczestniczyć w warsztatach, seminariach i konsultacjach prowadzonych przez doświadczonych prawników i ekspertów z różnych dziedzin prawa. Spotkania te były nie tylko cennym źródłem wiedzy, lecz także okazją do nawiązania kontaktów i zdobycia wskazówek od profesjonalistów.

Europejski Dzień Prawnika był świetną okazją do podkreślenia roli prawników w społeczeństwie oraz do nawiązywania nowych kontaktów zawodowych. Wydarzenie przyciągnęło wielu przedstawicieli środowiska prawniczego, którzy wzięli udział w interesujących dyskusjach i prelekcjach, a także mieli okazję podzielić się swoją wiedzą i doświadczeniem z innymi uczestnikami. Bogactwo tematów poruszonych podczas paneli dyskusyjnych pokazało, że rola prawników jest nie tylko kluczowa w społeczeństwie, lecz także dynamicznie ewoluuje, adaptując się do współczesnych wyzwań.

CYTOWANIE

Dominika Kliber, Elżbieta Nowacka, Karolina Pieśła, Tomasz Kowalski, *Sprawozdanie z Europejskiego Dnia Prawnika zorganizowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego 25 października 2023 roku*, *Studia Administracyjne* 1(19)/2024, 79–82, DOI: 10.18276/sa.2024.19-07.

Karolina Pieśla

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: 230113@stud.usz.edu.pl

Daria Trzciniecka

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: 230121@stud.usz.edu.pl
ORCID: 0009-0007-3273-1157



Sprawozdanie z Dni Nauki na kierunku administracja na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

W dniach 28–30 czerwca 2023 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego odbyły się Dni Nauki na kierunku administracja. Celem trzydniowego wydarzenia było przybliżenie treści prac dyplomowych studentów kierunku administracja I i II stopnia oraz zdobycie wiedzy i umiejętności w trakcie zorganizowanych kursów szkoleniowych.

Dni Nauki składały się z czterech części. Podczas pierwszej części wydarzenia, która odbyła się 28 czerwca 2023 roku, przeprowadzono kwerendę w Książnicy Pomorskiej im. Stanisława Staszica w Szczecinie mającą na celu odkrycie skarbów nauki mieszczących się w tej renomowanej instytucji. Druga i trzecia część wydarzenia odbyła się w 29 czerwca 2023 roku. W tym dniu miało miejsce szkolenie „Praca z dokumentami w serwisie LEX”. Ogłoszono także wyniki „Konkursu na najlepszą prezentację pracy dyplomowej dla studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego kierunku administracja”, w którym wzięły udział studentki studiów I stopnia i II stopnia. W czasie czwartej części Dni Nauki, 30 czerwca 2023 roku, zorganizowano kurs e-learningowy pt. „Obsługa Systemu Informacji Prawnej Legalis”. Szkolenie zostało przeprowadzone w czytelni multimedialnej znajdującej się w Bibliotece WPiA US im. Prof. Stanisława Czepity.

Wyniki rozstrzygnięcia ww. konkursu ogłosiła pani dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US. Przygotowane prezentacje prac dyplomowych ocenili członkowie Zespołu kierunku administracja. Pierwsze miejsce przyznano pani Alicji Ciężkiej za prezentację pracy dyplomowej dotyczącej „Przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi w urzędach miast na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim”. Drugie miejsce otrzymała pani Katarzyna Żurowska, której prezentacja obejmowała temat „Mediacja w postępowaniu administracyjnym”. Trzecie miejsce przyznano pani Karolinie Pieśli za prezentację pracy dyplomowej dotyczącej „Ewolucji struktury administracji celnej w Polsce w latach 1989–2022”.

Wyróżnienie otrzymała pani Daria Trzciniecka, która w swojej prezentacji przybliżyła temat „Nadzór i kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim”.

Praca dyplomowa pani Alicji Ciężkiej dotyczyła „Przeciwdziałania dyskryminacji i mobbingowi w urzędach miast na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim”. Dyskryminacja i mobbing są problemami społecznymi, które dotyczą wielu obszarów życia, w tym również środowiska pracy. Wzrost świadomości społecznej na temat praw jednostki i równego traktowania stwarza potrzebę przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom w miejscach zatrudnienia. Jednym z takich miejsc są urzędy miast na prawach powiatu, które pełnią istotną funkcję w zarządzaniu i świadczeniu usług publicznych na obszarze województwa zachodniopomorskiego. Przyczyny mobbingu i dyskryminacji są złożone i różnorodne. Wynikają one z wielu czynników, takich jak napięcia interpersonalne, zazdrość, rywalizacja, niezadowolenie z pracy, konflikty w miejscu pracy itp. Istotne jest zrozumienie tych czynników, aby skutecznie przeciwdziałać mobbingowi i dyskryminacji oraz tworzyć zdrowe i bezpieczne środowisko pracy.

Głównym celem badawczym pracy była analiza i ocena rozwiązań prawnych regulujących standardy ochrony prawnej przed mobbingiem i dyskryminacją w środowisku pracy. Dodatkowym celem badawczym była analiza zasad i procedur przeciwdziałania mobbingowi i dyskryminacji w urzędach miast na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim, a także ocena skutków ich stosowania. Teza wyjściowa badań dotyczyła stwierdzenia, że przyjęte przez prawodawcę rozwiązania prawne zapobiegające mobbingowi i dyskryminacji w środowisku pracy są niespójne i nie w pełni skutecznie chronią pracowników samorządowych przed takimi zachowaniami w trakcie wykonywania pracy. Celowi pracy zostały podporządkowane budowa pracy i stosowane metody badawcze.

Przeprowadzona w pracy analiza materiału normatywnego, stanowiska doktryny oraz orzecznictwa umożliwiła sformułowanie wielu wniosków ogólnych oraz szczegółowych, przedstawianych przy omawianiu poszczególnych zagadnień. Ustalenia dokonane w pracy udowodniły przyjętą tezę. W szczególności za niewystarczające można uznać działania ustawodawcy w celu stworzenia regulacji prawnych umożliwiających skuteczne podejmowanie działań przeciwko mobbingowi. Dość rozbudowane przesłanki mobbingu cechują się niedookreślonym charakterem, co utrudnia ich właściwe zdefiniowanie. Rozwiązania ustawowe dotyczące mobbingu i procedury antymobbingowe nie są ze sobą zsynchronizowane. Ustawa z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych¹ nie zawiera rozwiązań prawnych dotyczących ochrony prawnej przed mobbingiem i dyskryminacji tej kategorii pracowników, lecz w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy². Sprawia to, że procedury antymobbingowe przyjmowane przez poszczególnych pracodawców mogą zapewniać różny poziom ochrony prawnej pracowników samorządowych.

1 Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530).

2 Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 z późn. zm.).

Dyskryminacja i mobbing stanowią aktualne problemy w miejscu pracy, które negatywnie wpływają na pracowników, ich samopoczucie i efektywność pracy. Powodują poważne dla nich następstwa społeczne i życiowe, jak np. poniżenie, ośmieszenie, izolację czy nawet eliminację z zespołu. Istnieje zatem potrzeba podjęcia działań zarówno na poziomie indywidualnym, jak i instytucjonalnym, aby stworzyć środowisko pracy wolne od niedozwolonych patologicznych zachowań.

Dokonana w pracy analiza rozwiązań prawnych regulujących przeciwdziałanie dyskryminacji i mobbingowi w środowisku pracy doprowadziła do wniosku, że pozytywnie należy ocenić dążenia ustawodawcy do przyjmowania rozwiązań prawnych w coraz szerszym zakresie chroniących słabszą stronę stosunku pracy (pracownika). Taki skutek należy przypisać zmianom katalogu przesłanek uzasadniających dyskryminację i w konsekwencji ułatwieniu pracownikowi dochodzenia roszczeń z tytułu dyskryminacji. Rozszerzony został również zakres przepisu dotyczącego odszkodowania dochodzonego od pracodawcy przez pracownika, który doznał mobbingu lub wskutek mobbingu rozwiązał umowę o pracę.

Pani Katarzyna Żurowska w swojej prezentacji przybliżyła temat „Mediacja w postępowaniu administracyjnym”. Jednym z aktualnych problemów administracji publicznej jest poszukiwanie nowych narzędzi (metod) działania administracji publicznej mających na celu usprawnienie jej funkcjonowania. W efekcie takich poszukiwań administracja coraz częściej przejmuje metody charakterystyczne dla sektora prywatnego, które umożliwiają uzyskanie konsensusu w rozstrzyganiu sporów administracyjnych i zbliżają administrację do społeczeństwa. Przejawem ewolucji prawa i postępowania administracyjnego i pojawiania się w nim nowych tendencji są mediacja oraz inne pozasądowe metody rozwiązywania sporów. Znaczenie mediacji, która sprzyja zbliżeniu administracji do jednostki i wpisuje się w nowe trendy postępowania przed organami administracji publicznej, zadecydowało o wyborze takiego tematu badawczego pracy dyplomowej.

Głównym celem badawczym pracy była analiza i ocena rozwiązań prawnych regulujących instytucję mediacji w postępowaniu administracyjnym (tj. przedsądowym), postrzeganą jako alternatywa dla sądowego rozstrzygnięcia sporu między administracją a jednostką. Celowi pracy zostały podporządkowane budowa pracy i stosowane metody badawcze. Ustalenia dokonane w pracy udowadniają postawioną tezę, że przyjęte rozwiązania prawne regulujące model mediacji w postępowaniu administracyjnym umożliwiają – przy udziale bezstronnego i neutralnego podmiotu – załatwienie sprawy nie tylko z aktywnym, ale także i partycypacyjnym udziałem stron postępowania.

Mediacja stanowi jedną z metod alternatywnego wobec sądowego rozstrzygania sporów. Wpisuje się w koncepcję polubownego załatwiania spraw administracyjnych, która stanowi zasadę ogólną postępowania administracyjnego. Wynikająca z art. 14 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego³ zasada polubownego rozstrzygania kwestii spornych zobowiązuje organy administracji publicznej do podejmowania wszystkich, uzasadnionych na danym etapie postępowania, czynności umożliwiających przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody. Obowiązkiem tym objęto udzielanie wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy.

3 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).

Mediacja administracyjna dopuszczalna jest zarówno między stronami postępowania, jak i między stronami postępowania a organem administracji publicznej, prowadzącym postępowanie. Może być przeprowadzona na każdym etapie postępowania administracyjnego, tj. zarówno przed organem pierwszej, jak i drugiej instancji, aż do wydania ostatecznej decyzji administracyjnej.

Od strony postępowania zależy wybór sposobu rozwiązania sporu. Mediacja może być zainicjowana przez organ zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. Wniosek o przeprowadzenie mediacji może zostać złożony w dowolnej formie, umożliwiającej jego utrwalenie (na piśmie, do protokołu, drogą elektroniczną), i nie wymaga on uzasadnienia. Ponadto strona zainteresowana wszczęciem mediacji może we wniosku zaproponować mediatora. Mediacja jest konstrukcją, która może poprzedzać załatwienie sprawy tak w formie ugody administracyjnej, jak i decyzji administracyjnej. Może być przeprowadzona w każdym przypadku, o ile charakter sprawy na to pozwala, co oznacza, że w praktyce może być szeroko wykorzystywana.

Istota dotycząca przeprowadzenia postępowania mediacyjnego jest odmienna od typowego postępowania administracyjnego. Jego cechą nie jest ukierunkowanie na władcze rozstrzygnięcie sprawy przez organ administracji publicznej, lecz na rozwiązanie sprawy z udziałem stron. Mediacja to polubowna metoda rozwiązywania sporów, w ramach której uczestnicy, z udziałem i pomocą neutralnej i bezstronnej osoby trzeciej (mediatora), współpracują nad zbliżeniem w swoich stanowisk w zakresie zarówno kwestii faktycznych, jak i prawnych.

Co do zasady przebieg postępowania mediacyjnego nie został sformalizowany przez ustawodawcę. W praktyce stanowi zespół czynności podejmowanych przez strony postępowania, mediatora i organ prowadzący postępowanie, który może również występować w charakterze uczestnika mediacji. Czynności stron postępowania są podejmowane w drodze składanych oświadczeń woli. W szczególności w tej formie wyrażają zgodę na przeprowadzenie mediacji. Do mediatora należy prowadzenie mediacji, sporządzenie protokołu przebiegu mediacji i przedłożenie go organowi administracji publicznej w celu włączenia do akt sprawy, a także doręczenie jego odpisu uczestnikom mediacji.

Ustawowe rozwiązania dotyczące mediacji w postępowaniu administracyjnym można uznać za nowatorskie. Wprowadzenie z dniem 1 czerwca 2017 roku do kodeksu postępowania administracyjnego instytucji mediacji należy ocenić pozytywnie. Wykorzystywanie w praktyce instytucji mediacji o ustawowo określonych jej elementach konstrukcyjnych może przyczynić się do „bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli” i zapewnić partycypację „społeczeństwa we władztwie administracyjnym”. Takie cele przyświecały ustawodawcy, wprowadzającemu tę instytucję do kodeksu. Mediacja stanowi *novum* w polskiej regulacji postępowania administracyjnego. Wprawdzie instytucja ta funkcjonowała od 1 stycznia 2004 roku w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale charakter jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w którym strony pozostają wobec organu administracji w stosunku podrzędności, wymagał stworzenia przepisów dostosowanych do jego specyfiki.

Wprowadzenie instytucji mediacji do postępowania administracyjnego harmonizuje z dążeniem do kształtowania stosunku administracyjnego na zasadach życzliwości i otwarcia. Sprzyja wzbudzaniu zaufania jednostek do organów władzy publicznej i tym samym zapewnia realizację jednej z najważniejszych zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasady zaufania.

Pani Karolina Pieśła w swojej prezentacji pracy dyplomowej przedstawiła zarys „Ewolucji struktury administracji celnej w Polsce w latach 1989–2022”. Jednym z aktualnych problemów administracji publicznej jest jej szeroko pojęta modernizacja rozumiana jako osiągnięcie stanu, w którym administracja postrzegana jest jako nowoczesna, wyspecjalizowana i skuteczna służba publiczna zatrudniająca kompetentnych (profesjonalnych) pracowników. Elementem modernizacji administracji publicznej są zachodzące zmiany podmiotowe w obszarze tej administracji. Głównym celem badawczym pracy była analiza i ocena rozwiązań prawnych regulujących strukturę administracji celnej w Polsce, obowiązujących w latach 1989–2022.

Tezę wyjściową badań było stwierdzenie, że ustawodawca poszukując optymalnego modelu administracji celnej, doprowadził nie tylko do ewolucji pozycji prawnej tej administracji, lecz także do jej wzmocnienia. Procesu tego nie można uznać za zakończony i wskazać można rozwiązania prawne wymagające zmiany. Ustalenia dokonane w pracy udowodniły przyjętą tezę.

Ustawodawca w kilku etapach przyjmował rozwiązania prawne mające na celu doskonalenie pozycji prawnej administracji celnej w Polsce. Administracja celna rozwijała się w etapowo (ewolucyjnie), zmianie ulegały jej struktura, zadania oraz kompetencje. Ewolucja statusu prawnego administracji celnej związany jest z przeobrażeniami państwa, wynika z nich i stale im towarzyszy.

Współcześnie administracja celna ma do spełnienia znacznie liczniejsze i bardziej różnorodne zadania niż dotychczas. Niektóre z rozwiązań prawnych (przede wszystkim dotyczące zadań i kompetencji) były determinowane koniecznością dostosowania rozwiązań prawnych do rozwiązań istniejących w Unii Europejskiej (aczkolwiek w Unii Europejskiej nie istnieją wspólne uregulowania dotyczące organizacji administracji celnej państw członkowskich). W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej potrzeba sprawowania przez polską administrację celną odpowiedzialności za kontrolę zewnętrznej granicy Unii Europejskiej sprawiła, że niezbędne stało się jej unowocześnianie i poprawa jakości funkcjonowania. Założenie to legło u podstaw reorganizacji administracji celnej i wprowadzenia szczebla pośredniego administracji celnej, tj. izb celnych, co należy ocenić pozytywnie.

W 2017 roku powołano Krajową Administrację Skarbową⁴, która została ukształtowana z zespolenia kontroli podatkowej, administracji skarbowej oraz Służby Celnej. Za zasadne (słuszne) należy uznać utworzenie w ramach KAS Służby Celno-Skarbowej, mając na uwadze szeroki zakres zadań powierzonych jej do realizacji. Krytycznie natomiast trzeba ocenić niektóre rozwiązania prawne określające pozycję prawną Służby Celno-Skarbowej. Ustawodawca nie wskazał celu utworzenia i funkcjonowania tej formacji, jak to ma miejsce w przypadku ustaw regulujących funkcjonowanie innych formacji, np. Policji czy Straży Granicznej, które jasno wyszczególniają cel ich powołania.

Na organizację Służby Celno-Skarbowej wywarło wpływ utworzenie urzędów celno-skarbowych jako nowych jednostek organizacyjnych KAS. Spowodowało to likwidację kontroli skarbowej, czyli zniesienie Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej oraz dotychczasowej Służby Celnej. Zniesiono urzędy celne wraz z podległymi oddziałami celnym. Dyrektorowi izby skarbowej przyznano uprawnienia

4 Dalej jako: KAS.

dotyczące wykonywania zadań w zakresie organizacji urzędu celno-skarbowego. W rezultacie zostało utworzonych 16 urzędów celno-skarbowych wraz z podległymi im oddziałami celnymi. Ustawodawca nie określił natomiast wyraźnie struktury organizacyjnej tej służby. Nie ustalił także, w jakich jednostkach organizacyjnych powinni być zatrudnieni funkcjonariusze. Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej pozostają w stosunku służbowym, natomiast ustawodawca nie wskazuje organów, którym podlegają funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, realizując swoje zadania (jedynie ustala właściwość organu w sprawach zatrudnienia i pracowniczych). Funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej zatrudniony jest na podstawie stosunku o charakterze administracyjnoprawnym. Jego status prawny wyznaczają w szczególności jego uprawnienia, obowiązki oraz zadania. Uprawnienia funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej m.in. umożliwiają mu uzyskanie większych zasobów finansowych lub wiążą się z otrzymaniem prawa do konkretnych świadczeń. Do podstawowych obowiązków funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej należy zaliczyć: realizację obowiązków wynikających z treści roty ślubowania, rzetelne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań, racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, podnoszenie kwalifikacji zawodowych, godne zachowywanie się w ramach służby oraz poza nią.

Ustawodawca nie ustala w sposób wyraźny konkretnego zakresu zadań przekazanych do realizacji, adekwatnego do charakteru Służby Celno-Skarbowej. Nie dość precyzyjnie rozgranicza realizowane zadania przez funkcjonariuszy i przez pracowników cywilnych KAS oraz związane z tym uprawnienia, co w praktyce ma istotne znaczenie np. przy sprawowaniu kontroli celno-skarbowej w zakresie przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z obrotem towarowym z państwami trzecimi, realizowanej w urzędach celno-skarbowych.

Ustawodawca wprawdzie szczegółowo uregulował zasady przyjmowania do służby i inne kwestie dotyczące służby (stopnie służbowe, zasady wynagradzania, prawa i obowiązki funkcjonariuszy oraz ich odpowiedzialność dyscyplinarną), ale niektóre rozwiązania mogą budzić wątpliwości. Między innymi regulując obowiązek składania oświadczeń majątkowych, użył sformułowania „Niebędący funkcjonariuszem dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego, dyrektor Szkoły oraz ich zastępcy”. W rezultacie pojawia się pytanie, czy funkcjonariuszem nie jest tylko dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, a funkcjonariuszem jest np. Dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości. Nie ulega wątpliwości, że przyjęte rozwiązania określające współcześnie strukturę administracji celnej w Polsce wymagają dalszego doskonalenia.

Praca dyplomowa pani Darii Trzcinieckiej dotyczyła „Nadzoru i kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim”. Jednym z ważniejszych problemów badawczych administracji publicznej jest instytucjonalny kształt nadzoru nad samorządem terytorialnym. Reaktywowany w 1990 roku samorząd terytorialny, początkowo jedynie na poziomie gminy, a następnie w 1998 roku rozbudowany o samorząd powiatowy i samorząd województwa został poddany nadzorowi Prezesa Rady Ministrów, wojewodów i w zakresie spraw – początkowo – budżetowych (następnie spraw finansowych) regionalnych izb obrachunkowych.

Charakterystycznym i nowym elementem instytucji tego nadzoru stały się regionalne izby obrachunkowe, których założenia i główne cechy były formułowane na etapie uchwalania pierwszej ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie: ustawy o samorządzie gminnym). Wyjątkowa pozycja prawna takiego wyspecjalizowanego, względnie niezależnego organu nadzoru nad samorządem terytorialnym zadecydowała o wyborze takiego tematu badawczego.

Głównym celem badawczym pracy była analiza i ocena rozwiązań prawnych regulujących nadzór i kontrolę regionalnej izby obrachunkowej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Tezę wyjściową badań stanowiło stwierdzenie, że przyjęte gwarancje konstytucyjne i rozwiązania ustawowe określające status prawny, organizację i zasady funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych oraz instytucję nadzoru nad samorządem terytorialnym umożliwiają izbom wykonywanie nałożonych na izby zadań i kompetencji zgodnie z fundamentalnymi celami i zasadami ustroju terytorialnego państwa. Celowi pracy zostały podporządkowane budowa pracy i stosowane metody badawcze. Ustalenia dokonane w pracy potwierdziły przyjętą tezę.

Regionalne izby obrachunkowe początkowo zostały powołane jako rządowo-samorządowy organ nadzoru, do kontroli gospodarki finansowej gmin, związków międzygminnych, innych komunalnych osób prawnych i sejmików samorządowych. Aktualnie regionalne izby obrachunkowe stanowią organ nadzoru w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Mają one charakter organu państwowego, sprawującego nadzór nad sprawami finansowymi, pojmowanymi w szerokim zakresie. Są organem samodzielnym i niezależnym od pozostałych organów nadzoru – zarówno od administracji rządowej, jak i od jednostek samorządu terytorialnego. Można potraktować je jako wyspecjalizowane organy administracji publicznej.

Każda z funkcji izb – nadzorcza i kontrolna – ma charakter samoistny (odrębny) i nie powinna być utożsamiana z drugą. Jednocześnie obie funkcje są ze sobą w pewien sposób powiązane, ponieważ podejmowanie aktów nadzorczych musi być poprzedzone stosowną kontrolą uchwał i zarządzeń wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola izby może stanowić funkcję samoistną lub stanowić element realizowanego przez izbę nadzoru.

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór na podstawie kryterium legalności, a także zasady powściągliwości i proporcjonalności w stosowaniu środków nadzoru. W pierwszej kolejności stosują środki naprawcze, które mają zapewnić ciągłość podstaw planistycznych prowadzenia gospodarki finansowej, a dopiero w dalszej kolejności stosują środki o charakterze represyjnym. Dodatkowo nadzór nad sprawami finansowymi wyczerpuje znamiona ciągłości i powtarzalności.

Regulacje dotyczące regionalnych izb obrachunkowych w nie dość szerokim zakresie zostały początkowo zawarte w ustawie z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (obecnie: ustawa o samorządzie gminnym)⁵. Ze względu na niewystarczająco unormowany obszar działania izb jako organu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego zdecydowano się na uregulowanie zakresu funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych

5 Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie o samorządzie gminnym) (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

w odrębnej ustawie. W rezultacie przyjęto ustawę z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych⁶, która uregulowała kształt ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych. Określenie organu nadzoru mianem „izby” oznacza, że regionalna izba obrachunkowa ma kolegialną strukturę oraz charakter nadzorczo-orzecznicy i audytorski.

Główną strukturę organizacyjną regionalnych izb obrachunkowych tworzy kolegium izby jako organ izby, prezes izby pełniący funkcję przewodniczącego oraz pozostali członkowie kolegium. Pozostałą część struktury regionalnej izby obrachunkowej tworzą składy orzekające, inspektorzy, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, biuro oraz pracownicy izb.

Ustawodawca w ustawie o regionalnych izb obrachunkowych rozróżnia i rozgranicza sferę uprawnień nadzorczych i sferę uprawnień kontrolnych izb obrachunkowych, a także podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli i nadzoru. Funkcja kontrolna regionalnej izby obrachunkowej jest realizowana na wielu płaszczyznach w ramach funkcji kontrolnej państwa. Regionalne izby obrachunkowe kontrolują gospodarkę finansową i zamówienia publiczne: jednostek samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzają kontrole kompleksowe, problemowe oraz doraźne. Mogą także przeprowadzić dodatkową kontrolę, na wniosek prezesa izby, w celu skorygowania sporządzonych wniosków pokontrolnych.

Z punktu widzenia skutków prawnych (dalej idących) istotniejsze znaczenie należy przypisać funkcji nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. W odróżnieniu jednak od nadzoru sprawowanego przez wojewodę, który jest organem nadzoru ogólnego, regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór jedynie w zakresie spraw finansowych. Przedmiot działalności nadzorczej obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach np. procedury uchwalania budżetu, budżetu i jego zmian, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, absolutorium, wieloletniej prognozy finansowej. Katalog podmiotów poddanych nadzorowi izby obejmuje wszystkie odmiany struktur samorządu terytorialnego. Co więcej, ujęto w nim także podmioty spoza ram samorządu terytorialnego, jeżeli korzystają one z dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Za swoiste uzupełnienie podejmowanych przez regionalne izby obrachunkowe czynności nadzorczych można uznać ich działalność opiniodawczą. Spełnia ona kryteria środka nadzoru o charakterze prewencyjnym i jest jednocześnie swego rodzaju formą wykonywania przez nie kontroli. Regionalne izby obrachunkowe, dopełniając realizowane zadania w zakresie nadzoru i kontroli (które są dominujące), prowadzą także działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową w zakresie objętym nadzorem i kontrolą.

Kontrolę i nadzór regionalnych izb obrachunkowych (w tym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie) należy ocenić pozytywnie. Nadzór ten przyczynia się do podniesienia jakości uchwał i zarządzeń wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego

6 Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izb obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325).

w sprawach finansowych. Jest to szczególnie widoczne, gdy porówna się uchwały gmin podjęte na początku lat 90. ubiegłego wieku z uchwałami podejmowanymi w analizowanym okresie (2019–2022). Pozytywnie również wypada ocena działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych. Wyniki kontroli w wielu przypadkach prowadzą do korygowania błędnej praktyki organów jednostek samorządu terytorialnego.

Pani Patrycja Sawicka, studentka studiów II stopnia, zajęła pierwsze miejsce za prezentację pracy dyplomowej dotyczącej „Procedury budżetowej jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie Gminy Miasto Szczecin”. Praca miała na celu przedstawienie procedury budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego, dalej JST, z zawężeniem obszaru prowadzonych badań do rozwiązań prawnych dotyczących gminy jako podstawowej JST.

O doniosłości analizowanych w pracy zagadnień świadczy to, że współcześnie istnienie samorządu terytorialnego stanowi istotną cechę ustroju władzy lokalnej państw demokratycznych. W polskim systemie prawnym regulacje dotyczące samorządu terytorialnego mogły pojawić się dopiero po wprowadzeniu odpowiednich ustrojowych podstaw prawnych. Instytucja samorządu terytorialnego po II wojnie światowej i po wielu latach funkcjonowania rad narodowych została przywrócona nowelą konstytucyjną z 8 marca 1990 roku⁷, później zaś ujęta w Małej Konstytucji z 1992 roku⁸, które w początkowym okresie istnienia III Rzeczypospolitej Polskiej stanowiły podstawę i aksjologiczny impuls we wprowadzeniu ustawowych regulacji ustroju samorządowego. Przywrócenie samorządu terytorialnego implikowało również istotne zmiany w systemie finansów publicznych, w tym do wyodrębnienia finansów JST. Gwarantem tych zmian są m.in. postanowienia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku⁹, zapewniające JST udział w dochodach publicznych odpowiedni do przypadających im zadań (zasada adekwatności w ujęciu statycznym i dynamicznym).

Podstawą prowadzonych badań było założenie, że procesy tworzenia, autoryzacji, realizacji i oceny wykonania budżetu z uwagi na swoją powtarzalność w określonych odstępach czasu można uznać (określić) za cykl budżetowy. Pomiędzy uczestnikami tego cyklu budżetowego zachodzą złożone oddziaływania zdeterminowane strukturą organizacyjną JST i procedurą budżetową.

Procedura budżetowa to zasady postępowania organów państwowych lub samorządowych oraz jednostek realizujących budżet JST w trakcie opracowywania projektu, uchwalania i wykonywania budżetu oraz kontroli wykonania budżetu. Zasady procedury budżetowej regulując sposób postępowania różnych podmiotów, terminy wykonywania określonych czynności, zakres i charakter opracowywanych lub przekazywanych materiałów, mają istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki budżetowej na poziomie lokalnym. Ich przestrzeganie lub nie wpływa na merytoryczny kształt budżetu JST. Zasady procedury budżetowej oraz sposób ich realizacji określają również relacje między organami państwa a samorządem terytorialnym.

7 Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r. nr 16 poz. 94).

8 Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. nr 84 poz. 426).

9 Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

Rezygnacja z konstrukcji zbiorczego budżetu państwa i reaktywowanie samorządu terytorialnego stały się głównymi przyczynami zmian w procedurze planowania, uchwalania, wykonywania i kontroli wykonania budżetu JST. Budżety samorządowe są przygotowywane samodzielnie przez władze samorządowe, natomiast władza centralna sprawuje funkcje nadzorcze oraz informacyjne. Samodzielność władzy samorządowej w zakresie prac nad budżetem uprościła procedurę jego przygotowywania, przy czym zwiększyła się odpowiedzialność organów JST za prawidłowe przygotowanie budżetu i gospodarowanie środkami publicznymi.

Podstawowe zasady procedury budżetowej zawarte są w ustawie o finansach publicznych oraz ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Zasady szczególne i tryb procesów procedury budżetowej są regulowane aktami niższego rzędu, zwłaszcza Rady Ministrów i Ministra Finansów oraz uchwałą rady gminy w sprawie procedury budżetowej. Uchwała ta zawiera wytyczne organu stanowiącego JST dla organu wykonawczego JST służące opracowywaniu projektu budżetu w formie odpowiadającej wymogom ustawowym i kryteriom określonym przez organ stanowiący JST.

Na przebieg procesów procedury budżetowej JST mają wpływ uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, które powodują, że harmonogram prac nad projektem uchwały budżetowej JST jest w poszczególnych JST zróżnicowany. Uwarunkowania wewnętrzne procedury budżetowej to przykładowo: wielkości JST, wypracowane formy dialogu między mieszkańcami a organami JST, tożsamość terytorialna mieszkańców, uwarunkowania historyczne, poziom zaangażowania w rozwiązywanie problemów wspólnoty samorządowej. Uwarunkowania zewnętrzne procedury budżetowej natomiast to: formalnoprawne ramy dotyczące konstrukcji uchwały budżetowej, ograniczenia w zakresie możliwości trafnego określenia poziomu dochodów budżetowych, wpływ poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych, przeciętnych wynagrodzeń, świadczeń emerytalnych czy innych świadczeń socjalnych na poziomie wydatków budżetowych.

W kursach „Praca z dokumentami w serwisie LEX” oraz „Obsługa Systemu Informacji Prawnej Legalis” wzięli udział studenci stacjonarni kierunku administracja, pod opieką pani dr hab. Małgorzaty Ofiarskiej, prof. US. Studenci po pozytywnym ukończeniu kursów otrzymali certyfikaty poświadczające zdobycie wiedzy i umiejętności, które będą mogli wykorzystać po ukończeniu studiów, w przyszłej karierze zawodowej, a także podejmując dalszą naukę.

Dni Nauki na kierunku administracja na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego pozwoliły na rozszerzenie wiedzy i kompetencji studentów studiów stacjonarnych I i II stopnia.

CYTOWANIE

Karolina Pieśła, Daria Trzciniecka, *Sprawozdanie z Dni Nauki na kierunku administracja na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, *Studia Administracyjne* 1(19)/2024, 83–92, DOI: 10.18276/sa.2024.19-08.