

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

# STUDIA ADMINISTRACYJNE



NR 2(20) | 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](http://www.wnus.usz.edu.pl/sa) / The list of reviewers can be found at [www.wnus.usz.edu.pl/sa](http://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**

Anna Ciciak

**Korekta / Proofreading**

Ewelina Piotrowska

**Projekt okładki / Cover design**

Joanna Dubois-Mosora

**Skład / Typesetting**

Karolina Janiak

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](http://www.wnus.usz.edu.pl/sa) / The electronic version of the journal is available at: [www.wnus.usz.edu.pl/sa](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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

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. 5,8. Format B5. Nakład 59 egz. /

Issue I. Publishers' Ark. 7,0; Print Ark. 5,8. Format B5. Print run of 59 copies.

# Spis treści / Table of contents

## ARTYKUŁY/ARTICLES

**Ewa Badowska-Domagała**

System kaucyjny – analiza prawna  
*Deposit system – legal analysis*..... 5

**Lena Gryz**

Podstawy ochrony *genius loci* jako spoiwa łączącego dziedzictwo materialne i niematerialne. Wyzwania i dylematy  
*Regulations protecting genius loci as a binder between tangible and intangible heritage* ..... 25

**Kamil Dąbrowski**

Ochrona stabilności sektora bankowego jako przejaw ochrony wartości konstytucyjnych  
*Protection of the stability of the banking sector as a manifestation of the protection of constitutional values*..... 39

**Michał Gornowicz**

Charakter prawny rady społecznej w samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej  
*Legal nature of the social council in an autonomous public health care institution* ..... 53

## GŁOSA/COMMENTARY

**Daniel Józwiak**

Głosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 marca 2022 r., II SA/Sz 1285/21  
*Approbatory commentary to the Judgement of the Provincial Administrative Court in Szczecin dated 10 march 2022, ref. no. II SA/Sz 1285/21* ..... 65

## RECENZJA/REVIEW

**Dominika Skoczylas**

Artykuł recenzyjny monografii Łukasza Dubińskiego i Przemysława Zdyba, *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, Wydawnictwo Currenda, Sopot 2023, ISBN: 978-83-65966-58-2, ss. 153  
*Review article of the monograph by Łukasz Dubiński and Przemysław Zdyb, Confluence of judicial and administrative execution, Currenda Publishing House, Sopot 2023, ISBN: 978-83-65966-58-2, pp. 153*..... 73

## SPRAWOZDANIA/REPORTS

### **Paulina Jachimowicz-Jankowska**

Sprawozdanie z I Seminarium Naukowców i Praktyków „Instrumenty finansowo-prawne w ochronie środowiska” formuła hybrydowa, Szczecin 13 czerwca 2024

*Report on the 1st Seminar of Scientists and Practitioners “Financial and legal instruments in environmental protection” hybrid formula, Szczecin 13 June 2024 ..... 81*

### **Małgorzata Ofiarska**

Sprawozdanie z seminarium naukowego „Władztwo gminy w zakresie opłat lokalnych – aspekty ustrojowe i daninowe”

*Report on the scientific seminar “Municipal authority in the field of local fees – systemic and tribute aspects” ..... 85*

### **Dawid Czeszyk**

Sprawozdanie z II edycji Konkursu z Prawa Samorządu Terytorialnego zorganizowanego przez dr hab. Małgorzatę Ofiarską prof. US, Zespół Badawczy Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Koło Naukowe Prawa Finansowego „FiskUS”

*Report on the 2nd edition of the Local Government Law Competition organised by Małgorzata Ofiarska, PhD, Prof. US, the Financial Law Research Team of the Faculty of Law and Administration at the University of Szczecin and the “FiskUS” Financial Law Academic Circle..... 89*

### **Wiktoria Józefczyk, Sylwia Karbowska**

Sprawozdanie z inauguracji Szkoły Prawa Ukraińskiego na Uniwersytecie Szczecińskim, Szczecin, 23 listopada 2023

*Report on the inauguration of the School of Ukrainian Law at the University of Szczecin, Szczecin, 23 November 2023 ..... 91*

**Ewa Badowska-Domagala**

OIRP Warszawa  
ewa.domagala@gdbd.pl  
ORCID 0009-0005-8723-8103



## System kaucyjny – analiza prawna

### ABSTRAKT

Przedmiotem badań i analiz podjętych na potrzeby niniejszego artykułu są przepisy regulujące system kaucyjny, uchwalone ustawą z 13 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw. Wzmiankowane przepisy weszły w życie 23 października 2023 roku i nie zostały jeszcze zbadane przez doktrynę, dlatego też treść przepisów jest głównym tematem tej analizy oraz sformułowanych na jej podstawie uwag i wniosków. W pierwszej kolejności przedstawiono teoretyczne podstawy doboru kryterium prowadzonej analizy, a następnie omówiono kluczowe dla tego zagadnienia definicje. W zasadniczej części opracowania skupiono się na charakterystyce uczestników systemu kaucyjnego i zakresie, w jakim w nim uczestniczą. Zwrócono szczególną uwagę na niejasności i braki w analizowanych przepisach, z którymi mogą się mierzyć adresaci norm prawnych. Celem opracowania jest kompleksowe usystematyzowanie tytułowej problematyki, dlatego zastosowano metodę całościowej i wielopłaszczyznowej analizy materiału normatywnego oraz poglądów nauki prawa i orzecznictwa. Wyniki prowadzonych badań dają możliwość sformułowania odpowiedzi na pytanie, czy przepisy regulujące system kaucyjny mają zdolność implementacyjną w zakresie skutecznego wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy SUP.

### SŁOWA KLUCZOWE

system kaucyjny, opakowania i odpady opakowaniowe

## Deposit system – legal analysis

### ABSTRACT

The subject of research and analyses undertaken for the purposes of this study are the provisions regulating the deposit system, which were adopted by the Act of July 13, 2023 amending the Act on packaging and packaging waste management and certain other acts. The mentioned provisions entered into force on October 23, 2023 and have not yet been examined by the legal doctrine, therefore the content of these provisions is the main source of the analysis, comments and conclusions. This study first presents the theoretical basis for selecting the criterion according to which the analysis will be conducted. Next, key definitions for

the discussed issue are presented. The following parts focus on the characteristics of the participants of the deposit system and the scope of participation in it. Particular attention is paid to the ambiguities and shortcomings of the analyzed provisions that may be faced by the addressees of legal norms. The aim of the study is to comprehensively systematize the title issues. The primary research method used in the work is based on a comprehensive and multi-dimensional analysis of normative material and on the analysis of views of legal doctrine and jurisprudence. The results of the conducted research make it possible to formulate a plausible answer to the question whether the provisions regulating the deposit system have the applicational capacity to effectively implement the provisions of the SUP Directive into the Polish legal order.

#### KEYWORDS

desposit system, packaging and packaging waste

## Wprowadzenie

Parlament Europejski i Rada (UE) 5 czerwca 2019 roku przyjęły dyrektywę 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko<sup>1</sup> (dalej: dyrektywa SUP). Głównym celem tych działań było zapobieganie wpływowi niektórych produktów z tworzyw sztucznych – szczególnie na środowisko wodne i ludzkie zdrowie – jak również zachęcanie do przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym z innowacyjnymi i zrównoważonymi modelami biznesowymi, produktami i materiałami, co miałyby przyczynić się także do efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Mimo że państwa członkowskie miały wprowadzić przepisy niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do 3 lipca 2021 roku, polski ustawodawca zrobił to dopiero w kwietniu i lipcu 2023 roku – 13 lipca 2023 roku uchwalono ustawę o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca)<sup>2</sup>, która dotyczyła transpozycji art. 9 dyrektywy SUP i wprowadzała w Polsce system kaucyjny. Ustawa stanowi częściową transpozycję do polskiego porządku prawnego dyrektywy SUP, która w pozostałym zakresie została zaimplementowana przez ustawę z 14 kwietnia 2023 roku o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup>. W ocenie Komisji Europejskiej, w przypadku butelek po napojach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, systemy zwrotu kaucji lub równoważne systemy prowadzące do bardzo wysokich poziomów zbierania mogą okazać się bardzo skutecznymi instrumentami prowadzącymi do wysokiego poziomu zbierania, zapobiegając w szczególności zaśmiecaniu i powstawaniu odpadów morskich. Unia Europejska pozostawiała państwom członkowskim możliwość wyboru odpowiednich instrumentów, proponując równocześnie wyznaczenie minimalnego celu selektywnej zbiórki na poziomie odzwierciedlającym medianę poziomu

---

1 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz.U. UE z 12.6.2019, L 155/1).

2 Ustawa z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1852).

3 Ustawa z 14 kwietnia 2023 roku o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 877).

zbierania w systemach zwrotu kaucji za butelki jednorazowego użytku funkcjonujących w UE (90%).

## Dobór kryterium analizy

Podjęta próba oceny systemu kaucyjnego została ograniczona do analizy przepisów ustawy z 13 grudnia 2013 roku w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych wprowadzających system kaucyjny, czyli implementujących przez polskiego ustawodawcę art. 9 dyrektywy SUP. Należy mieć na uwadze, że tekst ten był przygotowywany tuż po wejściu w życie ustawy zmieniającej<sup>4</sup>, nie było jeszcze danych o charakterze empirycznym, które mogłyby zobrażować, w jaki sposób system kaucyjny będzie działał w praktyce, dlatego analiza została przeprowadzona według kryterium „zdolności implementacyjnej”, rozumianej przez autorkę jako zdolność przepisów do skutecznego wdrożenia określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, w tym przypadku art. 9 dyrektywy SUP. Dla przyjętego kryterium zasadnicze znaczenie ma ocena zachowania reguł stanowienia prawa jako przesłanki gwarantującej jego skuteczność i tego zadania podjęła się autorka, przygotowując niniejsze opracowanie. M. Kisilowski wskazuje, że skuteczność implementacyjną prawa należy rozumieć jako odmienną koncepcję skuteczności prawa<sup>5</sup>. Na skuteczność stanowienia prawa wskazuje A. Kojder, wyliczając ograniczenia tej skuteczności w dziedzinie jego stanowienia, np. nieadekwatność prawotwórczej aksjologii do społecznego poczucia sprawiedliwości, błędy techniki legislacyjnej czy błędy techniki kodyfikacyjnej. Za niedoskonałości techniki legislacyjnej, osłabiające skuteczność oddziaływania aktów prawnych, uznaje się przede wszystkim niedostateczną wiedzę (poprawna diagnoza) o regulowanej materii (dziedzina życia społecznego); brak wyraźnie określonych celów, które chce się osiągnąć za pomocą podjętego działania prawotwórczego oraz nieopracowanie analizy najbardziej prawdopodobnych – bliższych i dalszych – skutków interwencji prawnej; redagowanie wadliwych przepisów, nazbyt kazuistycznych lub nazbyt ogólnych, niejasnych i niekomunikatywnych, które zawierają (lub powodują) liczne luki, niedopowiedzenia, kolizje i tym podobne mankamenty. Wreszcie za błędy techniki kodyfikacyjnej, które wpływają na zmniejszenie skuteczności regulacji prawnych należy uważać: niespójność przepisów; niewłaściwe uporządkowanie przepisów w ramach jednego aktu normatywnego i niezharmonizowanie przepisów różnych aktów prawnych<sup>6</sup>.

---

4 Zmiany w ustawie z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowym wdrażające system kaucyjny weszły w życie 23 października 2013 r., tj. 30 dni po dacie ich publikacji.

5 M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 283 i n., za: H. Izdebski, *Refleksje o skuteczności prawa*, (w:) *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, red. T. Giaro, Warszawa 2010, s. 258; M.E. Stefaniuk, *Skuteczność prawa i jej granice*, Studia Iuridica Lublinensia 2011, t. XVI, s. 62.

6 A. Kojder, Z. Cywiński, *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 434.

## Definicje i cechy systemu kaucyjnego

Przywołany już na wstępie art. 9 dyrektywy SUP, z którego wywodzi się obowiązek wdrożenia analizowanych przepisów, nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych, powstałych z produktów jednorazowego użytku, do celów recyklingu, tak by:

1. Do 2025 roku ilość zebranych, stanowiących odpady produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, które to produkty wymieniono w części F załącznika do dyrektywy SUP, była wagowo równa 77% takich produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wprowadzonych do obrotu w danym roku.
2. Do 2029 roku ilość zebranych, stanowiących odpady produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, które to produkty wymieniono w części F załącznika do dyrektywy SUP, była wagowo równa 90% takich produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wprowadzonych do obrotu w danym roku<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy SUP, aby osiągnąć powyżej wskazany cel, państwa członkowskie mogą między innymi:
  - a) ustanowić systemy zwrotu kaucji;
  - b) ustanowić cele w zakresie selektywnej zbiórki w odniesieniu do odpowiednich systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Polska zdecydowała się na zastosowanie pierwszego rozwiązania, tj. ustanowiła system zwrotu kaucji, nie ograniczając go tylko do butelek na napoje jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych (w tym ich zakrętek i wieczek) o pojemności do 3 l, ale rozszerzyła o puszki metalowe o pojemności do 1 l i butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 l. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że objęcie systemem kaucyjnym butelek szklanych wielokrotnego użytku ma na celu uregulowanie funkcjonujących obecnie na rynku systemów, tworzonych głównie przez browary, które nie podlegają ewidencji i sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami. Z kolei objęcie systemem kaucyjnym puszek ma spowodować nie tylko wzrost osiąganych poziomów zbierania i recyklingu odpadów opakowaniowych metalowych, ale także wpłynąć korzystnie pod względem ekonomicznym na wprowadzany system kaucyjny oraz zwiększyć wygodę konsumentów. Dzięki włączeniu puszek metalowych do systemu kaucyjnego, zebrane, a następnie poddane recyklingowi będą odpady powstające z tych opakowań, które dziś najczęściej zaśmiecają tereny publiczne<sup>8</sup>.

Zgodnie z art. 17 dyrektywy SUP, państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, niezbędnych do wykonania dyrektywy, do 3 lipca 2021 roku. Pierwszy projekt przepisów implementujących art. 9 dyrektywy SUP, przygotowany przez Ministra Klimatu i Środowiska, był gotowy 14 stycznia 2022 roku, czyli już po wskazanej powyżej dacie. Projekt wpłynął do Sejmu dopiero 15 czerwca 2023 roku, tj. blisko dwa lata po upływie wskazanego terminu implementacji.

---

7 W części F załącznika do dyrektywy SUP zostały wymienione produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, takie jak butelki na napoje jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych (w tym ich zakrętek i wieczek) o pojemności do trzech litrów.

8 Uzasadnienie projektu ustawy z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, <https://sip.lex.pl/#/act-project/105730687?pit=2023-11-30&unitId=justification> (dostęp: 28.11.2023).



Takie działanie ustawodawcy stoi w sprzeczności z art. 18 ustawy z 8 października 2010 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>9</sup>, który zobowiązuje Radę Ministrów do wniesienia do Sejmu projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej. Jeżeli natomiast termin wykonania przekracza 6 miesięcy, Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na 5 miesięcy przed upływem tego terminu. Projekt wdrażający dyrektywę SUP powinien być zatem wniesiony do Sejmu najpóźniej do 5 lutego 2021 roku (na pięć miesięcy przed dniem 3 lipca 2021 roku).

Zgodnie z definicją ustawową wprowadzoną w art. 8 pkt 13a u.op., system kaucyjny charakteryzuje się tym, że przy sprzedaży produktów w opakowaniach na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będących napojami, pobierana jest kaucja, oddawana użytkownikowi końcowemu w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym. To zróżnicowanie na zwrot opakowania i odpadu opakowaniowego wynika stąd, że systemem kaucyjnym zostały objęte także opakowania szklane wielokrotnego użytku, które są zwracane w ramach wielokrotnej rotacji jako opakowania, a stają się odpadem dopiero, gdy nie nadają się do ponownego wykorzystania lub napełnienia w pierwotnym celu<sup>10</sup>. Kaucja, zgodnie z art. 8 pkt 6 u.op., to określona kwota pieniężna pobierana w momencie sprzedaży produktu w opakowaniu na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będącego napojem, od użytkownika końcowego tego napoju i zwracana w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym. W art. 40m u.op. określono maksymalną wysokość kaucji na 2 zł, przy czym jej finalna wysokość miała zostać określona w rozporządzeniu wykonawczym. Jeszcze podczas prac nad tym tekstem (grudzień 2023) na stronach Rządowego Centrum Legislacji opublikowano projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska, w którym określono wysokość kaucji na 50 gr za opakowanie. W związku z tym wysokość kaucji dla danego rodzaju opakowania, niezależnie od systemu kaucyjnego, będzie taka sama. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy: „działanie to ma na celu wykluczenie dezorientacji użytkowników, w szczególności w przypadku funkcjonowania kilku systemów kaucyjnych w kraju”<sup>11</sup>. Kaucja najczęściej kojarzy się z umową najmu lokalu mieszkalnego, przekazywana jest wówczas przez najemcę wynajmującemu, przy zawieraniu umowy najmu, w celu zabezpieczenia ewentualnych roszczeń. Pełni funkcję gwarancyjną, zabezpieczając należyte wykonanie umowy. Prawo bankowe także dopuszcza

---

9 Ustawa z 8 października 2010 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. 2010 nr 213 poz. 1395).

10 Art. 8 pkt 9 u.op. opakowanie wielokrotnego użytku – rozumie się przez to opakowanie przeznaczone, zaprojektowane i wprowadzone do obrotu tak, aby osiągnąć w ramach jednego cyklu życia wielokrotną rotację przez powtórne napełnianie lub ponowne użycie do tego samego celu, do którego było pierwotnie przeznaczone; opakowanie to staje się odpadem opakowaniowym, gdy przestaje być opakowaniem wielokrotnego użytku.

11 Uzasadnienie do ustawy z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, <https://sip.lex.pl/#/act-project/105730687?pit=2023-11-30&unitId=justification> (dostęp: 28.11.2023).

ustanowienie kaucji przez bank. Jak stanowi bowiem art. 102 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe<sup>12</sup>, w celu zabezpieczenia wiarygodności banku dłużnik lub osoba trzecia może przenieść określoną kwotę w złotych lub w innej walucie wymiennej na własność banku. Gwarancyjna funkcja kaucji polega na tym, że w przypadku nienależytego wykonania umowy jedna ze stron może zatrzymać kaucję albo potrącić z niej swoje wierzytelności wynikające z niewłaściwego wykonania umowy. Pojęcie „kaucji” oznacza zapłatę określonej sumy pieniężnej o charakterze zwrotnym, stanowiącej zabezpieczenie interesów wierzyciela na wypadek niewykonania albo nienależytego wykonania zobowiązania przez dłużnika. Jej celem jest więc ochrona interesów ekonomicznych wierzyciela<sup>13</sup>. Kaucja jest rodzajem zabezpieczenia wiarygodności o charakterze rzeczowym<sup>14</sup>. W procesie legislacyjnym definicja kaucji uległa zmianie i finalnie odnosi się do opakowania na napój, a nie napoju, jak było w pierwotnej definicji. Zgodnie z art. 8b u.op.:

opakowaniami na napoje są opakowania na płyn przeznaczony do bezpośredniego wypicia, bez konieczności poddania go obróbce, w szczególności na wodę, sok, nektar, mleko, jogurt i inny pitny produkt mleczny, napój alkoholowy, z wyłączeniem płynów specjalnego przeznaczenia wymienionych w cytowanej definicji<sup>15</sup>.

Autorka zwraca uwagę na użyte w definicji kaucji określenie, że „kaucja jest zwracana użytkownikowi końcowemu w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym”. Oznacza to, że nie wszystkie opakowania wymienione w załączniku 1a u.op. muszą być objęte systemem kaucyjnym, co potwierdza analiza kolejnych przepisów. W konsekwencji na rynek mogą być wprowadzane butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3 l, puszki metalowe do 1 l czy butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 l, które nie będą objęte systemem kaucyjnym. Taki wniosek wydaje się uzasadniony, biorąc pod uwagę całą analizowaną regulację. Dodatkowo ustawodawca niekonsekwentnie używa pojęcia „opakowania na napoje”, ponieważ używa go w załączniku 1a u.op. tylko dla określenia butelek jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego, ale już nie w stosunku do puszek metalowych i butelek szklanych, mimo że w pozostałych przepisach odnosi to określenie do wszystkich trzech rodzajów opakowań. Może to powodować u adresatów norm prawnych niepewność co do tego, czy systemem kaucyjnym są objęte puszki metalowe i butelki szklane, w których są wprowadzane napoje, czy także wtedy, gdy są w nich inne produkty. Zgodnie z art. 40g u.op. system kaucyjny ma obejmować

---

12 Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2488).

13 Por. wyrok NSA z 31 października 1995 r., SA/Wr 92/95, LEX nr 27032; I. Heropolitańska, *Prawne zabezpieczenia zapłaty wiarygodności*, Warszawa 2018, s. 435.

14 M. Olczyk, *Problematyka kaucji mieszkaniowej*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2004, nr 3–4, s. 5–22.

15 Będących produktami leczniczymi w rozumieniu ustawy z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2301 oraz z 2023 r. poz. 605 i 650), wyrobami medycznymi w rozumieniu ustawy z 7 kwietnia 2022 r. o wyrobach medycznych (Dz.U. poz. 974) oraz żywnością specjalnego przeznaczenia medycznego w rozumieniu art. 2 lit. g rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 609/2013 z 12 czerwca 2013 r. w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego i środków spożywczych zastępujących całodzienną dietę, do kontroli masy ciała oraz uchylającej dyrektywę Rady 92/52/EWG, dyrektywy Komisji 96/8/WE, 1999/21/WE, 2006/125/WE i 2006/141/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/39/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 41/2009 i (WE) nr 953/2009 (Dz. Urz. UE L 181 z 29.06.2013, s. 35, z późn. zm.).

terytorium kraju, czyli nie może to być system regionalny obejmujący tylko część kraju, np. obszar jednego województwa. Ponadto system ma zapewniać powszechny i równy dostęp dla użytkowników końcowych, ale także dla wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje, wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, jednostek handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym, bez względu na ich wielkość. Dodatkowo system kaucyjny nie wymaga okazania dowodu zakupu produktu w opakowaniu na napoje objętym systemem kaucyjnym, aby otrzymać zwrot pobranej kaucji. Ustawodawca nie wprowadził definicji butelki ani puszki, nie opracowano także żadnych wytycznych, norm lub przepisów. Definicja butelki znajduje się w art. 2 pkt 4 ustawy z 7 maja 2009 roku o towarach paczkowanych, i jest to definicja butelki miarowej<sup>16</sup>, jednak nie jest pomocna, wzięwszy pod uwagę omawiane zagadnienie. Butelka potocznie i według *Słownika języka polskiego* to naczynie z wąską szyjką i małym otworem, używane do przechowywania płynów<sup>17</sup>. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej dotyczącymi produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i dyrektywy SUP<sup>18</sup>, butelki na napoje to sztywne pojemniki o wąskiej szyjce lub wąskim ustniku o pojemności do 3 l, stosowane do przechowywania napojów, w tym ich zakrętki i wieczka. Na marginesie powyższych rozważań należy zwrócić uwagę, że nazwa „system kaucyjny” nie odpowiada polskiemu tłumaczeniu określenia *deposit refund scheme*, którym posługuje się ustawodawca unijny. Polskie tłumaczenie, czyli „system zwrotu kaucji”, trafniej oddaje zakres i cel działania tego systemu. W praktyce jednak przyjęło się dla pobierania od użytkownika końcowego opłaty przy zakupie określonego produktu używania zwrotu „system kaucyjny” lub „system depozytowy”. W ustawie zastosowano jednak określenie „system kaucyjny” zarówno w odniesieniu do opakowań wielokrotnego użytku, jak i jednorazowego użytku. Ujednolicenie nazewnictwa, jak wynika z uzasadnienia ustawy, ma na celu uproszczenie całości systemu przy jednoczesnym zapewnieniu jednoznacznej identyfikacji tego lub tych systemów przez konsumentów.

## Uczestnicy systemu kaucyjnego

Uczestnikami systemu kaucyjnego są: użytkownicy końcowi; wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje; wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na

---

16 Dz.U. t.j. 2022 poz. 2255, art. 2 pkt 4, butelka miarowa – pojemnik oznaczony znakiem „3”, zamykany lub przystosowany do zamykania, przeznaczony do przechowywania, transportu lub dostarczania cieczy, o pojemności nominalnej od 50 ml do 5 l włącznie, posiadający charakterystykę konstrukcyjną i jednolitość wytwarzania zapewniającą odpowiednią dokładność pomiaru zawartej w nim cieczy przez napełnienie do określonego poziomu lub w określonym procencie jego pojemności całkowitej, bez konieczności wykonywania niezależnego pomiaru ilości nalewanej do niego cieczy, wykonany ze szkła lub innego materiału posiadającego taką sztywność i stabilność, która zapewnia pojemnikowi zachowanie takich samych właściwości metrologicznych, jakie zapewnia szkło.

17 *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/butelka;2446911.html> (dostęp: 28.11.2023).

18 Wytyczne Komisji dotyczące produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz.U. UE.C.2021.216/1, s. 20).

napoje, przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego i hurtowego i inne punkty zbierające opakowania i odpady opakowaniowe oraz podmiot lub podmioty reprezentujące.

Zgodnie z art. 8 pkt 15c u.op., przez użytkownika końcowego rozumie się użytkownika produktów w opakowaniach na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, który nabywa je w celu spożycia przez siebie lub inne osoby, a nie dalszej sprzedaży. Oznacza to, że użytkownikiem końcowym może być osoba fizyczna, osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, która kupuje napoje w opakowaniach objętych systemem kaucyjnym jedynie na potrzeby własne w celu ich spożycia, a nie dalszej odsprzedaży. Wprowadzającym produkty w opakowaniach na napoje jest z kolei przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, o których mowa w załączniku 1a do ustawy, z wyłączeniem sprzedaży bezpośredniej polegającej na dostarczaniu napojów w opakowaniach przez wprowadzającego bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje.

Wprowadzającym bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje jest przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach na napoje. Ustawodawca rozróżnia przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, będących uczestnikami systemu kaucyjnego, na tych, którzy wprowadzają do obrotu produkty w jednorazowych opakowaniach na napoje i wprowadzających produkty w opakowaniach wielokrotnego użytku, czyli np. browary, które do tej pory w sposób dobrowolny organizowały system zwrotu tego typu opakowań. Ustawodawca określa ich odpowiednio jako przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje i wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje.

System kaucyjny będzie prowadzony przez podmiot reprezentujący, który musi zostać utworzony przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, jak również reprezentujące je związki pracodawców, lub izby gospodarcze, i ma spełnić łącznie określone w art. 40g ust. 2 ustawy opakowaniowej warunki, takie jak forma prawna spółki akcyjnej *non for profit*, wysokość kapitału zakładowego 5 000 000 zł.

Podmiot reprezentujący będzie musiał utrzymywać kapitał własny w wysokości co najmniej połowy kapitału zakładowego, tj. 2 500 000 zł, zdeponowany na odrębnym rachunku bankowym – w formie lokaty terminowej, gwarancji bankowej lub gwarancji ubezpieczeniowej. Wskazane powyżej wymagania ustawowe, w konstrukcji prawnej, zbliżają podmiot reprezentujący do organizacji odzysku opakowań, o której mowa w ustawie o obowiązkach przedsiębiorców, czy ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Jak wynika z uzasadnienia ustawy zmieniającej u.op., warunki, jakie musi spełnić podmiot reprezentujący, mają na celu zabezpieczenie interesów wprowadzających, którzy przystąpią do systemu kaucyjnego.

Kolejną grupą podmiotów uczestniczących w systemie kaucyjnym są przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, którzy oferują użytkownikom końcowym produkty w opakowaniach na napoje objęte systemem kaucyjnym. Niestety, w u.op. nie wprowadzono definicji jednostki handlu detalicznego ani handlu hurtowego, co wywoła wątpliwości interpretacyjne omawianych norm prawnych i może wpłynąć na prawidłowość

stosowania przepisów, ale także na zainteresowanie tego typu podmiotów w uczestniczeniu w tym systemie. Pojęcie jednostki handlu detalicznego i hurtowego obowiązuje w u.op. od 2014 roku, czyli od daty jej wejścia w życie, nigdy natomiast nie było zdefiniowane, co w przypadku systemu kaucyjnego może okazać się problematyczne, przede wszystkim z punktu widzenia roli, jaką podmioty prowadzące te jednostki mają odgrywać w systemie kaucyjnym. Przy określeniu, które jednostki są jednostkami handlu detalicznego, pomocna może być definicja zawarta w nieobowiązującym już Rozporządzeniu Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z 12 stycznia 1982 roku w sprawie zasad sprzedaży towarów w jednostkach handlu detalicznego<sup>19</sup>; obecnie jest już nieco archaiczna, jednak w sposób trafny określono, że za jednostki handlu detalicznego uznaje się: sklep, dom towarowy, supersam, dom handlowy, jak również inne punkty sprzedaży detalicznej z dostępnym wnętrzem dla klientów oraz kioski, stragany, bufety i punkty sprzedaży obwoźnej. Na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego zamieszczono definicję sprzedaży detalicznej, zgodnie z którą sprzedaż detaliczna może być prowadzona w punktach sprzedaży detalicznej, placówkach gastronomicznych oraz innych punktach sprzedaży (np. składy, magazyny) w ilościach wskazujących na zakup na potrzeby indywidualnych nabywców<sup>20</sup>. Sprawę komplikuje nieco wprowadzone w art. 8 pkt 10a do u.op. pojęcie powierzchni sprzedaży, która odsyła do definicji z art. 2 pkt 19 ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>21</sup>. Przez powierzchnię sprzedaży należy rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.). Z przywołanej definicji wynika, że powierzchnia sprzedaży to część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego, do której nie wlicza się powierzchni usług i gastronomii. Zgodnie z takim brzmieniem punkty gastronomiczne / restauracje nie powinny być kwalifikowane jako jednostki handlu detalicznego będące uczestnikami systemu kaucyjnego, ponieważ ich powierzchnia nie jest zaliczana do powierzchni sprzedaży. W tym miejscu należy postawić pytanie, czy taka była wola ustawodawcy, skoro w art. 3b ustawy o obowiązkach przedsiębiorców wprowadzono rozróżnienie na jednostki handlu detalicznego i hurtowego oraz punkty gastronomiczne. Mając jednak na uwadze cel wdrażanych rozwiązań, można byłoby uznać, że punkty gastronomiczne czy restauracje są uczestnikami systemu kaucyjnego w zakresie pobierania kaucji, jeżeli spełnią kryterium powierzchni sprzedaży. Prócz opisanych powyżej podmiotów w systemie kaucyjnym mogą uczestniczyć także inne podmioty zbierające odpady opakowaniowe powstałe z opakowań wymienionych w załączniku 1a do u.op., takie jak punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Potwierdza to wprowadzona ustawą zmieniającą u.op. zmiana w ustawie z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>22</sup>, która wprowadza możliwość przyjmowania przez punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych opakowań

19 Rozporządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z 12 stycznia 1982 r. (t.j. Dz.U. 1982 nr 1 poz. 11).

20 Opracowanie własne Głównego Urzędu Statystycznego, [www.gus.pl](http://www.gus.pl).

21 Ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2023 poz. 977).

22 Ustawa z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1469).

i odpadów opakowaniowych objętych systemem kaucyjnym. Żeby system kaucyjny mógł działać i realizować swoje zadania i cele, w u.op. przypisano jego uczestnikom określone zadania lub obowiązki. Dopiero ich właściwa realizacja daje szansę na sprawne działanie systemu. System kaucyjny będzie prowadził podmiot reprezentujący, ale to wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, uczestniczący w systemie kaucyjnym, będą finansować koszty związane z jego działaniem, zgodnie z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Do obowiązków podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje należy sfinansowanie co najmniej selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych; odbierania opakowań i odpadów opakowaniowych z jednostek handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających; transportu opakowań do wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje oraz odpadów opakowaniowych do zakładu przetwarzania; rozliczania kaucji z jednostkami handlu detalicznego i hurtowego oraz innymi punktami zbierającymi opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym, w szczególności finansowania wypłat kaucji dla użytkowników końcowych. Zgodnie z art. 21a u.op. wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje, niezależnie od tego, czy przystąpi do systemu kaucyjnego, czy nie, jest obowiązany osiągnąć w stosunku do odpadów powstałych z opakowań objętych tym systemem poziom zbierania, który ma wynieść w 2025 roku – 77%, w 2026 roku – 81%, w 2027 roku – 84%, w 2028 roku – 87%, w 2029 roku i kolejnych – 90%. Do osiągniętych poziomów selektywnego zbierania wlicza się jedynie opakowania i odpady opakowaniowe selektywnie zebrane w ramach systemu kaucyjnego. To znaczy, że przedsiębiorcy, którzy wprowadzają produkty w opakowaniach, a nie przystąpili do systemu kaucyjnego, nie mogą realizować poziomów selektywnej zbiórki poprzez organizowanie zbierania odpadów powstałych z wprowadzonych przez nich opakowań poza systemem kaucyjnym. Zgodnie z art. 21 ust. 9 u.op. odpady opakowaniowe powstałe z opakowań – butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych o pojemności do 3 l i puszek metalowych o pojemności do 1 l uznaje się za zebrane selektywnie, jeżeli były zbierane w celu recyklingu oddzielnie od innych odpadów. Sелеktywną zbiórkę zdefiniowano w art. 3 ust 1 pkt 24 ustawy o odpadach, zgodnie z którym przez selektywne zbieranie rozumie się zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Z kolei masę odpadów opakowaniowych zebranych selektywnie oblicza się w miejscu, w którym są one zbierane lub na wyjściu z operacji sortowania. Jeżeli nie można ich w ten sposób obliczyć, masę tych odpadów oblicza się jako iloczyn liczby sztuk tych odpadów oraz wskaźników przeliczenia, które uwzględniają masę każdej wielkości opakowania, rodzaj materiału oraz straty podczas kolejnych czynności sortowania, a także rodzaj polimeru, z którego zrobione są te opakowania oraz wieczka i zakrętki – w przypadku opakowań z tworzyw sztucznych. Masę odpadów opakowaniowych ustala się na podstawie ilościowej i jakościowej ewidencji, o której mowa w art. 66 ustawy z 14 grudnia 2012 roku o odpadach<sup>23</sup>, prowadzonej przez podmioty odbierające odpady opakowaniowe z jednostek handlu detalicznego i hurtowego

---

23 Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1587).

oraz innych punktów zbierających. W przypadku opakowań z tworzywa sztucznego oraz puszek metalowych, poziom selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych w danym roku kalendarzowym stanowi wyrażona w procentach wartość ilorazu masy selektywnie zebranych odpadów opakowaniowych powstałych z tych opakowań w danym roku oraz masy tych opakowań wprowadzonych do obrotu w danym roku. Do masy odpadów opakowaniowych wlicza się masę etykiet i klejów, pod warunkiem, że została ona uwzględniona również w masie opakowań wprowadzonych do obrotu. Do masy zebranych selektywnie odpadów opakowaniowych z tworzywa sztucznego wlicza się także masę ich zakrętek i wieczek, o ile są wykonane z tworzywa sztucznego. W przypadku opakowań szklanych poziom selektywnego zbierania opakowań w danym roku kalendarzowym stanowi wyrażona w procentach wartość ilorazu wysokości kaucji zwróconej w danym roku oraz wysokości kaucji pobranej w danym roku w ramach systemu kaucyjnego. Do masy zebranych selektywnie odpadów opakowaniowych objętych systemem kaucyjnym nie wlicza się masy jakichkolwiek pozostałości, w tym także masy innych materiałów i substancji obecnych wewnątrz oraz na zewnątrz tych odpadów lub opakowań.

Zgodnie z art. 40h u.op. w celu realizacji obowiązku selektywnej zbiórki odpadów powstałych z opakowań wymienionych w załączniku 1a do u.op., wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje albo wprowadzająca je grupa podmiotów, jak również związek pracodawców lub izba gospodarcza reprezentujące tych wprowadzających mogą ustanowić podmiot reprezentujący i przystąpić do utworzonego przez ten podmiot systemu kaucyjnego albo mogą przystąpić do innego istniejącego systemu kaucyjnego. Warunkiem przystąpienia wprowadzających do systemu kaucyjnego jest zawarcie umowy z podmiotem reprezentującym, w formie pisemnej pod rygorem nieważności, dotyczącej przystąpienia do systemu kaucyjnego w odniesieniu do całej masy opakowań jednego rodzaju lub kilku rodzajów. Podmiot reprezentujący jest obowiązany do zawarcia umowy z każdym wprowadzającym produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzającym bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, który się do niego zgłosi. W umowie między tymi podmiotami określono w szczególności wysokość wkładów finansowych ponoszonych przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje przeznaczonych na finansowanie systemu kaucyjnego oraz terminy ich płatności. Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje i wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje są obowiązani przekazać podmiotowi reprezentującemu dane niezbędne do realizacji obowiązków w zakresie systemu kaucyjnego, w tym informacje o wszystkich wprowadzonych przez nich do obrotu w danym roku kalendarzowym opakowaniach objętych tym systemem. W przypadku nieprzekazania podmiotowi reprezentującemu danych, wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje są obowiązani do wniesienia opłaty produktowej obliczonej w odniesieniu do opakowań objętych systemem kaucyjnym, o których nie poinformowali podmiotu reprezentującego, a które wprowadzili do obrotu w danym roku, według stawki za niewykonanie obowiązku selektywnej zbiórki. Opłatę produktową zobowiązani są także uiścić wprowadzający, którzy nie przystąpili do żadnego systemu kaucyjnego i nie wykonali obowiązku selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych, ponieważ, jak wynika z zastosowanego rozwiązania, poziom selektywnej zbiórki będzie można osiągnąć jedynie poprzez przystąpienie do systemu

kaucyjnego. W przypadku, gdy wprowadzający przystąpili do systemu kaucyjnego (zawarli umowę z podmiotem reprezentującym), ale nie wykonali obowiązku selektywnej zbiórki, opłatę produktową są obowiązani wnieść, każdy – przedsiębiorca i podmiot reprezentujący – po 50%. Mechanizm ten ma na celu zmotywowanie podmiotu reprezentującego do podejmowania działań zmierzających do uzyskiwania wysokich poziomów selektywnej zbiórki opakowań objętych systemem kaucyjnym. Maksymalna stawka opłaty produktowej dla omawianych w niniejszym artykule opakowań wynosi 25 zł za 1 kg. Opłata produktowa podlega samonaliczeniu przez przedsiębiorcę na koniec roku kalendarzowego, którego dotyczy, i jest uiszczania na rachunek prowadzony przez marszałka województwa właściwego dla siedziby przedsiębiorcy do 15 marca roku następującego po roku, którego dotyczy. Dodatkowo, jak wskazano powyżej, do obliczenia i wniesienia opłaty produktowej będą obowiązani wszyscy wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, także ci którzy nie przystąpią do systemu kaucyjnego, ponieważ poziomy zbierania będzie można uzyskać jedynie w ramach takiego systemu.

Zadania podmiotu reprezentującego w ramach systemu kaucyjnego określono w art. 40i ustawy opakowaniowej i należą do nich między innymi: zapewnienie selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych w celu osiągnięcia wymaganych poziomów, o których mowa w załączniku 1a do ustawy; odbieranie opakowań i odpadów opakowaniowych z jednostek handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym, ich transport odpowiednio do wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzającego bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje oraz odpadów opakowaniowych do zakładu przetwarzania odpadów; prowadzenie ewidencji, o której mowa w art. 40n ust. 1 u.op., i sporządzanie sprawozdań, a także rozliczanie kaucji z jednostkami handlu detalicznego i hurtowego oraz innymi punktami zbierającymi opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym. Zgodnie z art. 40j u. op., prowadzenie systemu kaucyjnego wymaga uzyskania zezwolenia wydawanego w drodze decyzji przez ministra właściwego do spraw klimatu (dalej: zezwolenie na prowadzenie systemu kaucyjnego), które jest wydawane na wniosek podmiotu reprezentującego, złożony nie później niż 6 miesięcy przed planowanym uruchomieniem systemu kaucyjnego. Podmiot reprezentujący musi także złożyć wniosek o wpis do rejestru, o którym mowa w art. 49 ustawy o odpadach, w zakresie rodzajów opakowań, dla których podmiot reprezentujący tworzy system kaucyjny oraz informacji o wdrożonym systemie jakości, systemie zarządzania środowiskowego albo o ich braku. Wpisy w rejestrze muszą zaktualizować także, zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 7a ustawy o opadach, przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje i wprowadzający bezpośrednio poprzez dodanie nazwy i numeru rejestrowego podmiotu reprezentującego, któremu zlecieli wykonanie obowiązku osiągnięcia poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych, o ile została zawarta umowa z podmiotem reprezentującym. Zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy o odpadach, wpis do rejestru jest wymagany przed rozpoczęciem działalności przez podmiot reprezentujący i dokonuje go marszałek właściwy ze względu na siedzibę podmiotu reprezentującego. Biorąc pod uwagę treść art. 40j u. op., warto przytoczyć tezę



wyroku NSA z 12 stycznia 2018 roku<sup>24</sup>, która co prawda dotyczy zezwolenia na zbieranie, ale w ocenie autorki ma odpowiednie zastosowanie do zezwolenia wydawanego podmiotowi reprezentującemu. Sąd ten, wskazał, że

Zezwolenie na zbieranie odpadów ma charakter publicznoprawnego podmiotowego (osobistego) uprawnienia, a jego przeniesienie na inny podmiot nie zostało dopuszczone przez obowiązujące przepisy. Jest to akt publicznoprawny, którego zakres przedmiotowy obejmuje udzielenie uprawnień publicznoprawnych, regulowanych przepisami materialnego prawa administracyjnego, jak i publicznego prawa gospodarczego, mającymi na celu ochronę interesu publicznego. Dlatego też przesłanka ochrony interesu publicznego, a więc także ochrony środowiska, jest podstawą zasady nieprzenoszalności (sukcesji) uprawnień wynikających z zezwolenia.

Ponadto tego rodzaju zezwolenie jest decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym. Jest to również akt publicznoprawny, którego zakres przedmiotowy obejmuje udzielenie uprawnień publicznoprawnych, regulowanych przepisami materialnego prawa administracyjnego, jak i publicznego prawa gospodarczego, mającymi na celu ochronę interesu publicznego. W związku z tym przesłanka ochrony interesu publicznego, a więc także ochrony środowiska, jest podstawą zasady nieprzenoszalności (sukcesji) uprawnień wynikających także z danego zezwolenia”. Wydaje się, że argumenty przytoczone w przedmiotowym orzeczeniu powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie do zezwolenia wydawanego podmiotowi reprezentującemu.

W zezwoleniu na prowadzenie systemu kaucyjnego określono wszystkie szczegóły organizacyjne, finansowe i operacyjne działania systemu. Zezwolenie na prowadzenie systemu kaucyjnego wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. W przypadku, gdy system kaucyjny nie zostanie uruchomiony w terminie określonym w zezwoleniu, minister właściwy do spraw klimatu cofa w drodze decyzji to zezwolenie bez odszkodowania, określając termin jej wykonania.

Zezwolenie na prowadzenie systemu kaucyjnego może także zostać cofnięte, jeżeli podmiot reprezentujący narusza warunki określone lub przestanie je spełniać, nie otrzymuje na rachunku bankowym kapitału własnego w połowie kapitału zakładowego albo nie posiada na taką kwotę gwarancji bankowej lub nie spełnia warunków określonych w art. 40g ust. 1 u. op. Przed cofnięciem zezwolenia organ wzywa podmiot reprezentujący do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości. Dopiero w przypadku, gdy podmiot reprezentujący mimo wezwania nadal prowadzi system kaucyjny w sposób, który narusza wskazane powyżej warunki, organ je cofa, w drodze decyzji, bez odszkodowania, określając termin jej wykonania. Wskazanie terminu jest niezbędnym elementem rozstrzygnięcia. Podobnie jak w przypadku decyzji o zakazie użytkowania przewidzianej w art. 66 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 roku prawo budowlane, termin ten ma charakter procesowy, co oznacza, że na uzasadniony wniosek adresata decyzji może być przedłużony bądź

---

24 Wyrok NSA z 12 stycznia 2018 r., II OSK 789/16, CBOSA.

w razie uchybienia przywrócony<sup>25</sup>. Cofnięcie zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego powoduje zakończenie działalności objętej tym zezwoleniem, a podmiot reprezentujący jest obowiązany do rozliczenia pobranych kaucji i poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje oraz do odbioru opakowań i odpadów opakowaniowych na własny koszt i w terminie wskazanym w decyzji. Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, którzy w danym roku kalendarzowym przystąpili do systemu kaucyjnego, na prowadzenie którego cofnięto w danym roku kalendarzowym zezwolenie, mogą uwzględnić zebrane odpady i opakowania w osiągniętych poziomach selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych zgodnie z zasadą rozliczania opakowań i odpadów opakowaniowych, wskazaną w zezwoleniu na prowadzenie systemu kaucyjnego. Podmiot reprezentujący, ale i przedsiębiorca wprowadzający produkty w opakowaniach są obowiązani do prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości w zakresie danych dotyczących systemu kaucyjnego. Zgodnie z art. 40n. ust.1 u.op. podmiot reprezentujący jest obowiązany prowadzić w postaci papierowej albo elektronicznej ewidencję obejmującą informacje o liczbie, pojemności i masie odebranych od podmiotów prowadzących jednostki handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym w danym roku kalendarzowym, z podziałem na poszczególne jednostki i inne punkty. Przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego, hurtowego lub inny punkt zbierający opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym, w zależności od zakresu uczestniczenia w tym systemie jest obowiązany do prowadzenia ewidencji, z podziałem na poszczególne lata, w postaci papierowej albo elektronicznej, obejmującej w danym roku kalendarzowym odpowiednio liczbę nabytych i sprzedanych produktów będących napojami w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, liczbę zwróconych opakowań i odpadów opakowaniowych, wysokość pobranych, zwróconych i niezwróconych kaucji. Dane zawarte w ewidencji podmioty zobowiązane do jej prowadzenia są obowiązane przechowywać przez 5 lat, licząc od pierwszego dnia roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, którego te informacje dotyczą. W zakresie obowiązków sprawozdawczych, zgodnie z art. 40o u.op., podmiot reprezentujący jest obowiązany do składania, za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO, w terminie do dnia 15 marca, sprawozdania za poprzedni rok kalendarzowy w zakresie danych o funkcjonowaniu systemu kaucyjnego, o których mowa w art. 73 ust. 2 pkt 2b ustawy o odpadach. Podmiot reprezentujący składa także odrębne sprawozdanie o odpadach opakowaniowych odebranych z jednostek handlu detalicznego, hurtowego lub od innych zbierających odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym na terenie danej gminy, które przekazuje bezpośrednio wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta, związkowi międzygminnemu albo związkowi metropolitalnemu w terminie do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy. Nie robi tego już za pośrednictwem systemu

---

25 A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. III, opublikowano: WK 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587518790/509690/gliniecki-andrzej-red-prawo-budowlane-komentarz-wyd-iii?pit=2023-11-27&cm=URELATIONS> (dostęp: 28.11.2023).

BDO. Jak wynika z art. 45b u.op., podmiot reprezentujący jest obowiązany sporządzić i złożyć marszałkowi województwa roczne sprawozdanie, na zasadach określonych w dziale V rozdziale 2 ustawy z 14 grudnia 2012 roku o odpadach, oddzielnie dla każdego wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje i wprowadzającego bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, kto przystąpił do systemu kaucyjnego. Zgodnie z art. 73 ustawy o odpadach zakres sprawozdania przedsiębiorcy wprowadzającego produkty będące napojami w opakowaniach obejmuje informacje w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych i funkcjonowania systemu kaucyjnego. Zgodnie z art. 40l ust. 1 u.op. wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje są obowiązani umieszczać na opakowaniach oznakowanie wskazujące na objęcie ich systemem kaucyjnym oraz określające wysokość kaucji. Wzór oznakowania, o którym mowa w ust. 1, określony jest w załączniku 4 do u.op. W przypadku podmiotów prowadzących jednostki handlu detalicznego i hurtowego sposób i zakres ich uczestniczenia w systemie kaucyjnym jest uzależniony od powierzchni sprzedaży. Przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży nie większej niż  $200 \text{ m}^2$ , w której użytkownikom końcowym są oferowane produkty będące napojami w opakowaniach na napoje objęte systemem kaucyjnym, jest obowiązany uczestniczyć w systemie kaucyjnym w zakresie co najmniej pobierania kaucji, może uczestniczyć w tym systemie w zakresie zwracania kaucji oraz zbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych. Dodatkowo jest obowiązany do zawarcia umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności, z co najmniej jednym podmiotem reprezentującym, który się do niego zgłosił. Z kolei przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej  $200 \text{ m}^2$ , w której użytkownikom końcowym są oferowane produkty będące napojami w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, jest obowiązany uczestniczyć w systemie kaucyjnym w zakresie co najmniej pobierania i zwracania kaucji oraz zbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych. Ustawodawca uznał, że są to na tyle duże powierzchnie, że pozwolą na magazynowanie zebranych opakowań bez stwarzania uciążliwości. Dodatkowo przedsiębiorca jest obowiązany do zawarcia umowy, w formie pisemnej pod rygorem nieważności, z każdym podmiotem reprezentującym, który się do niego zgłosi. Mniejsze jednostki handlowe będą mogły zbierać te opakowania i odpady opakowaniowe, a zarazem zwracać kaucję na zasadzie dobrowolności. Wszystkie jednostki handlowe, oferujące produkty będące napojami w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, będą natomiast obowiązane do pobierania kaucji. Podmiot reprezentujący jest z kolei obowiązany do zawarcia umowy z każdym przedsiębiorcą prowadzącym jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży nie większej niż  $200 \text{ m}^2$ , który się do niego zgłosi i z każdym przedsiębiorcą prowadzącym jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej  $200 \text{ m}^2$  niezależnie, czy się do niego zgłosi, czy nie. W umowie należy określić w szczególności zasady rozliczania kaucji oraz zasady zbierania i przekazywania opakowań i odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań, o których mowa w załączniku 1a do ustawy, w przypadku, gdy umowa dotyczy uczestnictwa w systemie kaucyjnym w tym zakresie. Zgodnie z art. 42 ust. 2 u.op. przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego lub inny

punkt zbierający opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym, uczestniczący w systemie kaucyjnym w zakresie co najmniej pobierania kaucji, jest obowiązany do umieszczenia w widocznym miejscu informacji o warunkach i trybie zwrotu pustych opakowań i odpadów opakowaniowych w ramach systemu kaucyjnego oraz możliwości zwrotu pobranej kaucji. Rozliczenia finansowe między jednostkami handlu detalicznego i hurtowego oraz innymi punktami zbierającymi opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym a podmiotem reprezentującym, a także między podmiotami reprezentującymi prowadzącymi różne systemy kauczjne, następuje w okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż miesiąc. Środki finansowe pochodzące z nieodebranej kaucji oraz ze sprzedaży materiałów pochodzących z przetwarzania odpadów opakowaniowych przeznacza się na finansowanie systemu kaucyjnego. Bardzo ważnym elementem systemu kaucyjnego jest kwestia prawa do odpadów powstałych z opakowań zebranych w ramach systemu kaucyjnego. Odpady te są bowiem źródłem surowca, który może z nich powstać po poddaniu ich procesowi recyklingu, co jest celem selektywnej zbiórki tych odpadów w ramach systemu kaucyjnego. Zgodnie z art. 40 g ust. 9 u.op. prawo własności odpadów powstałych z opakowań, o których mowa w załączniku 1a do u.op., zebranych w ramach systemu kaucyjnego, przysługuje podmiotowi reprezentującemu, prowadzącemu ten system, a wprowadzającemu produkty w opakowaniach na napoje albo wprowadzającemu bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, uczestniczącym w danym systemie kaucyjnym, przysługuje prawo własności opakowań szklanych wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 l, zebranych w ramach tego systemu kaucyjnego, w których ci przedsiębiorcy wprowadzili do obrotu produkty będące napojami (40 g ust. 15 u.op.). Odpady opakowaniowe po opakowaniach objętych systemem kaucyjnym, które zostaną zebrane poza tym systemem w ramach systemu gminnego, nie będą wliczane do uzyskiwanych poziomów selektywnego zbierania. Jest to mechanizm, który ma na celu zachęcanie przedsiębiorców do utworzenia systemu kaucyjnego. Najwięcej wątpliwości na tym etapie budzi to, w jaki sposób zostaną ustalone rozliczenia między systemami kaucyjnymi, w przypadku, gdy powstanie ich więcej niż jeden. Zgodnie z art. 40g ust. 10 u.op. podmioty reprezentujące, prowadzące te systemy, są obowiązane do ustalenia między sobą, w drodze umowy zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności, warunków rozliczania pobranej i zwróconej kaucji oraz rozliczania i wymiany opakowań lub odpadów opakowaniowych zebranych w ramach prowadzonych przez siebie systemów kaucyjnych. Umowę zawiera się przed dniem uruchomienia każdego kolejnego systemu kaucyjnego. Podmiot reprezentujący, który zawarł umowę jest obowiązany do przekazania jej kopii nie później niż w terminie 14 dni od dnia jej zawarcia ministrowi właściwemu do spraw klimatu. Jeżeli po zawarciu umowy powstanie nowy system kauczjny, podmiot reprezentujący po uzyskaniu zezwolenia zawiera umowę z podmiotami reprezentującymi prowadzącymi już systemy kauczjne. W takim przypadku dotychczasowa umowa wygasa z dniem zawarcia nowej umowy między wszystkimi podmiotami reprezentującymi. Podmioty reprezentujące dokonują rozliczenia kaucji, opakowań i odpadów opakowaniowych zgodnie z dotychczasową umową, za okres od pierwszego dnia okresu rozliczeniowego do dnia wygaśnięcia dotychczasowej umowy. Zgodnie z art. 11 ustawy zmieniającej u.op. nowe przepisy wprowadzające system kauczjny weszły w życie 30 dni od ogłoszenia tj. 13 paź-

dziennika 2023 roku. W związku z tym, że wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje mają osiągnąć poziomy selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych od 2025 roku, wejście w życie ustawy w trakcie roku nie spowoduje dla nich obciążeń lub nie nałoży obowiązków, których nie mogliby zrealizować. Z kolei przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego i hurtowego będą mieli więcej czasu na dostosowanie swoich jednostek i ewentualne negocjacje z podmiotem reprezentującym, czy podpisanie umowy. Przepis przejściowy art. 9 ustawy zmieniającej wskazuje, że opakowania, o których mowa w załączniku 1a u.op., w których produkty będące napojami zostały wprowadzone do obrotu przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje przed dniem przystąpienia do systemu kaucyjnego, mogą być wykorzystywane do momentu ich zużycia, zwrotu lub wyczerpania zapasów, bez obowiązku pobierania od nich kaucji. Przedsiębiorcy, którzy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy utworzyli system pobierania i zwracania kaucji za opakowania, mogą prowadzić ten system do 31 grudnia 2024 roku na zasadach dotychczasowych, przy czym opakowania, w których produkty będące napojami zostały wprowadzone do obrotu przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje przed 1 stycznia 2025 roku, mogą być zbierane, a pobrana kaucja może być zwracana na zasadach dotychczasowych po tym terminie, nie później jednak niż do 31 grudnia 2025 roku.

## Podsumowanie

W Europie system kaucyjny funkcjonuje już w 13 krajach (Chorwacji, Danii, Estonii, Finlandii, Holandii, Islandii, Litwie, Łotwie, Niemczech, Norwegii, Szwecji, Austrii, Belgii, Francji), a 30 listopada 2023 roku ruszył także scentralizowany system w Rumunii. W systemach kaucyjnych zbiera się głównie butelki szklane, butelki z tworzyw sztucznych (głównie PET) oraz opakowania z metali (aluminium i stal). We wszystkich wymienionych krajach działa jeden operator systemu kaucyjnego, który jest organizacją *non profit*, stanowiącą w różnym udziale własność przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach objętych systemem kaucyjnym lub/i sieci handlowych, a w niektórych krajach organizacji i stowarzyszeń zrzeszających producentów lub sieci handlowe. Wszystkie działające w Europie systemy kaucyjne mają strukturę scentralizowaną<sup>26</sup>, co upraszcza rozliczanie kaucji i odpadów opakowaniowych lub opakowań zwracanych w ramach tego systemu. Zaproponowane przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie dopuszczające funkcjonowanie kilku systemów kaucyjnych bardzo skomplikuje ten system i utrudni jego działanie. Dodatkowo proces ustalania zasad działania pomiędzy systemami, polegający na wygaśnięciu z mocy prawa umów zawartych wcześniej i podpisywaniu nowej umowy, nie zachęca do ich tworzenia. W Polsce powinien działać tylko jeden system kaucyjny i jeden podmiot odpowiedzialny

---

26 Reloop Global Deposit Book 2022, [https://www.reloopplatform.org/wp-content/uploads/2022/11/RELOOP\\_Global\\_Deposit\\_Book\\_11I2022\\_P1.pdf](https://www.reloopplatform.org/wp-content/uploads/2022/11/RELOOP_Global_Deposit_Book_11I2022_P1.pdf) (dostęp: 28.11.2023).

za jego zorganizowanie i prowadzenie. Uczestniczenie w systemie kaucyjnym powinno być obowiązkowe dla wszystkich przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, bo tylko takie rozwiązanie może zapewnić „powszechność systemu” dla konsumentów, a także dla wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje. W projekcie wyodrębniono grupę wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje. Mowa tu o przedsiębiorcach, którzy wykonują działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w butelkach szklanych wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 l na napoje, będących napojami, dokonujących wyłącznie sprzedaży bezpośredniej. Wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje zostaną obowiązani także do osiągnięcia w 2025 roku, oraz w latach kolejnych, określonych poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych. Będą to mogli jednak uczynić poza systemem kaucyjnym, np. w ramach zbiórki własnej. W przepisach nie doprecyzowano zasad pobierania i zwracania kaucji, pozostawiając ten obszar do ustalenia bezpośrednio przez podmiot lub podmioty reprezentujące. Można jednak założyć, że jednostka handlowa będzie naliczała kaucję na paragonie, na którym będzie widniał zakupiony produkt w opakowaniu objętym systemem kaucyjnym, czyli w taki sposób, jak ma to miejsce obecnie przy nieuregulowanych prawnie systemach kaucyjnych. Z kolei kaucja będzie uiszczana przez użytkownika końcowego w momencie zapłaty za zakupy, tj. łącznie. W przypadku zwrotu opakowań lub odpadów opakowaniowych będzie zwracana. Dokonując zatem oceny przepisów u.op. wprowadzających system kaucyjny według kryterium „zdolności implementacyjnej” rozumianej jako zdolność przepisów prawa do skutecznego wdrożenia środków zapewniających selektywną zbiórkę odpadów opakowaniowych jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, należy stwierdzić, że wprowadzone rozwiązanie przyczyni się do osiągnięcia celu selektywnego zbierania oraz recyklingu odpadów opakowaniowych, powstałych z opakowań produktów będących napojami, wykonanych z tworzyw sztucznych, ułatwi także wielokrotne użycie opakowań szklanych. Kaucja jako ekonomiczny instrument ochrony środowiska<sup>27</sup> stanie się bodźcem finansowym dla konsumentów, który spowoduje, że zamiast wyrzucać butelki po napojach objęte tym systemem, użytkownicy będą je oddawali w celu odzyskania uiszczonej wcześniej kaucji. Oznacza to, że analizowane przepisy osiągnęły zdolność implementacyjną we wdrożeniu rozwiązań służących realizacji art. 6 dyrektywy SUP. Powyższa analiza prowadzi jednak do wniosku, że ustawodawca nie określił mechanizmów regulujących zasady pobierania i zwrotu kaucji, a także rozliczania się przez systemy kaucyjne, pozostawiając to niełatwe zadanie przedsiębiorcom. Wskazując na czynniki ograniczające skuteczność analizowanych przepisów w dziedzinie jego stanowienia, należy zwrócić uwagę na błędy techniki legislacyjnej polegające na sposobie redagowania przepisów, które są zbyt ogólne, niejasne, powodują niedopowiedzenia lub luki. Nie można także zapomnieć, że przepisy dyrektywy SUP zostały zaimplementowane do polskiego porządku prawnego ponad dwa i pół roku po dacie wyznaczonej przez dyrektywę SUP.

---

27 Zdaniem B. Draniewicza zasadniczym celem wprowadzenia kaucji jest eliminowanie z obrotu niebezpiecznych dla środowiska produktów, poprzez skłonienie ich nabywców do zwrotu tychże produktów do zorganizowanego systemu zbiórki, w zamian za zwrot pobranego zabezpieczenia finansowego. B. Draniewicz, *Kaucja na opakowania środków niebezpiecznych (wybrane wątpliwości prawne)*, PiŚ 2006, nr 1 (45), s. 95.

## Bibliografia

### Literatura

- Draniewicz B., *Kaucja na opakowania środków niebezpiecznych (wybrane wątpliwości prawne)*, PiŚ 2006, nr 1 (45), s. 95–104.
- Gliniecki A. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. III, opublikowano: WK 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587518790/509690/gliniecki-andrzej-red-prawo-budowlane-komentarz-wyd-iii?pit=2023-11-27&cm=URELATIONS> (dostęp: 28.11.2023).
- Heropolitańska I., *Prawne zabezpieczenia zapłaty wiarygodności*, Warszawa 2018.
- Kisilowski M., *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009.
- Kojder A., Cywiński Z., *Socjologia prawa. Główne problemy i postacie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Olczyk M., *Problematyka kaucji mieszkaniowej*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2004, nr 3–4, s. 5–22.
- Stefaniuk E.M., *Skuteczność prawa i jej granice*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2011, t. XVI, s. 55–72.

### Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rada (UE) z 5 czerwca 2019 r. nr 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz.U. UE z 12.6.2019, L 155/1).
- Rozporządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z 12 stycznia 1982 r. w sprawie zasad sprzedaży towarów w jednostkach handlu detalicznego (t.j. Dz.U. 1982 nr 1 poz. 11).
- Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1658 ze zm.).
- Ustawa z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1852).
- Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1469).
- Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1587).
- Ustawa z 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 877).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2023 poz. 977).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2488).
- Ustawa z 7 maja 2009 r. o towarach paczkowanych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2255).
- Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. 2010 nr 213 poz. 1395).
- Ustawa z 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (t.j. Dz.U. 2020 poz. 1903 ze zm.).

## **Orzeczenia**

Wyrok NSA z 12 stycznia 2018 r., II OSK 789/16, CBOSA.

Wyrok NSA z 31 października 1995 r., SA/Wr 92/95, LEX nr 27032.

## **Pozostałe źródła**

Reloop Global Deposit Book 2022, [https://www.reloopplatform.org/wp-content/uploads/2022/11/RELOOP\\_Global\\_Deposit\\_Book\\_11I2022\\_P1.pdf](https://www.reloopplatform.org/wp-content/uploads/2022/11/RELOOP_Global_Deposit_Book_11I2022_P1.pdf) (dostęp: 28.11.2023).

[www.gus.pl](http://www.gus.pl)

[www.sip.lex.pl](http://www.sip.lex.pl)

[www.sjp.pwn.pl](http://www.sjp.pwn.pl)

## CYTOWANIE

Ewa Badowska-Domagala, *System kaucyjny – analiza prawna*, *Studia Administracyjne* 2(20)/2024, 5–24, DOI: 10.18276/sa.2024.20-01.



Lena Gryz

Uniwersytet Łódzki  
lena.gryzz@gmail.com  
ORCID: 0009-0004-1827-1279



## Podstawy ochrony *genius loci* jako spoiwa łączącego dziedzictwo materialne i niematerialne. Wyzwania i dylematy

### ABSTRAKT

Duch miejsca jest spoiwem dziedzictwa materialnego i niematerialnego, umożliwiającym realizację założeń holistycznego podejścia do dziedzictwa, którego ochrona nie została uregulowana w polskim prawie. Z tego też względu prześledzono historyczne i merytoryczne zmiany w definiowaniu ducha miejsca, przeprowadzono analizy aktów prawa międzynarodowego oraz międzynarodowych dokumentów doktrynalnych, które są podstawą systemu ochrony *genius loci*. Zdiagnozowano ponadto braki w polskim systemie prawnym i możliwości wykorzystania obecnie obowiązujących regulacji do ochrony ducha miejsca, jak również przedstawiono propozycje zmian merytorycznych i legislacyjnych w zakresie ochrony *genius loci*. W celu zwiększenia skuteczności ochrony ducha miejsca należy zwracać uwagę decydentów i interesariuszy na konieczność jego zachowania i rozwijania. Postuluje się wprowadzenie obligatoryjnych badań i sposobów ochrony ducha miejsca do planów zagospodarowania przestrzennego (przede wszystkim miejscowych), strategii rozwoju gmin, gminnych programów opieki nad zabytkami. Podczas prac nad artykułem korzystano z następujących metod – formalno-dogmatycznej oraz retrogresywnej.

### SŁOWA KLUCZOWE

*genius loci*, duch miejsca, planowanie przestrzenne, ochrona dziedzictwa, ICOMOS

## Regulations protecting genius loci as a binder between tangible and intangible heritage

### ABSTRACT

The spirit of place serves as the nexus between tangible and intangible heritage, and without its consideration, the holistic approach to heritage preservation cannot be effectively pursued. There is a pressing need for regulations in Polish legislation focused on safeguarding the *genius loci*. This publication aims to trace historical and substantive changes in defining the spirit of place, conduct analyses of international legal acts and doctrinal documents forming the basis of the *genius loci* protection system, identify deficiencies in the Polish legal framework, explore possibilities for utilizing existing regulations in preserving the spirit of place, and present proposals for substantive and legislative changes in the field of *genius loci*

protection. To enhance the effectiveness of preserving the spirit of place, attention must be drawn to the necessity of maintaining and fostering this phenomenon. Dedicated provisions for protecting the spirit of place are essential, including the introduction of mandatory studies and methods for its preservation in local spatial plans, municipal development strategies, heritage conservation programs. Article employs a formal-dogmatic and retrogressive methodology.

#### KEYWORDS

*genius loci*, spirit of place, spatial planning, heritage protection, ICOMOS

## Wprowadzenie

*Genius loci* to wieloaspektowy twór, łączący dziedzictwo materialne z niematerialnym. Dzięki jego wyróżnieniu i ochronie możliwa jest rzeczywista realizacja założeń holistycznego podejścia do dziedzictwa<sup>1</sup>. W piśmiennictwie dostrzeżono, że uwzględnianie ducha miejsca jako czynnika wpływającego na podejmowanie decyzji w procesie planowania przestrzennego i ochrony zabytków jest praktyką marginalną, o ile w ogóle występuje<sup>2</sup>. Ze względu na brak jednoznacznych wskazań ochronnych na rzecz *genius loci*, w Polsce nie opracowano kompletnego systemu ochrony dziedzictwa. Celem badań było przeprowadzenie analizy aktów prawa międzynarodowego oraz międzynarodowych dokumentów doktrynalnych, które stanowią podstawę systemu ochrony *genius loci*, zdiagnozowanie braków w systemie prawnym i możliwości wykorzystania obecnie obowiązujących regulacji do ochrony ducha miejsca oraz przedstawienie propozycji zmian merytorycznych i legislacyjnych w zakresie jego ochrony. Podczas prac posłużono się następującymi metodami badawczymi: formalno-dogmatyczną oraz retrosywną.

## *Genius loci*. Historia pojęcia

Koncepcja ducha miejsca występuje w wielu kulturach<sup>3</sup>, jest uniwersalna i niezależna od światopoglądu<sup>4</sup>. Odbiór *genius loci* ma charakter mieszany – odbywa się jednocześnie na

- 
- 1 W tekście tym terminy: *genius loci* i duch miejsca mają charakter synonimiczny, z jednoczesnym wskazaniem, że obydwa określenia mogą mieć wyłącznie pozytywne konotacje. W nauce występuje także koncepcja odrębności tych dwóch pojęć. Zob. M. Solska, *Duch miejsca, a współczesna przestrzeń życia człowieka*, (w:) *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, red. B. Gutowski, Warszawa 2009, s. 71.
  - 2 M. Pożarowski, *Identyfikacja genius loci – krok w stronę piękna*, *Metropolitan. Przegląd Naukowy* 2014, nr 1, s. 29–30, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-3582148f-f9e0-4525-b8fe-b485600ca5d7> (dostęp: 3.03.2024).
  - 3 C.M. Lanzas, *The Spatial Turn in the Heritage Field. A case study of the Arctic during the Crisis of Places*. Rozprawa doktorska, Uppsala 2021–2023, s. 34–35: <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1806226/FULLTEXT01.pdf> (dostęp: 3.03.2024).
  - 4 Z. Mirek, *Ogród z perspektywy genius loci*, *Czasopismo Techniczne. Architektura* 2010, z. 5-A/13, r. 107, s. 36.

płaszczyźnie materialnej i niematerialnej<sup>5</sup>. Jego obecność jest wyrazem hierofanii, czyli przejawem *sacrum* w sferze *profanum*<sup>6</sup>.

W starożytnym Rzymie zadaniem geniuszy, czyli opiekuńczych duchów, było podtrzymanie istnienia objętych przez nie ochroną ludzkich zbiorowości, poszczególnych osób oraz lokacji<sup>7</sup>. Obecność geniusza w danym miejscu (łac. *locus*) tworzyła jego niepowtarzalny zestaw cech, bowiem każde bóstwo opiekuńcze było inne, miało indywidualny charakter<sup>8</sup>. Od renesansu pojęcie ducha miejsca ulegało stopniowej laicyzacji<sup>9</sup>. W epoce romantyzmu powstała idea ducha narodu (niem. *Volksgeist*<sup>10</sup>) będąca swoistym kolażem dumy narodowej, pamięci o znaczących historycznych wydarzeniach i postaciach oraz kulturowaniu ludowych zwyczajów i rytuałów<sup>11</sup>. Wskazane uwarunkowania leżą u podstaw współczesnego sposobu pojmowania *genius loci*. W okresie nowożytnym przypisuje się mu m.in. następujące znaczenia: „idea czy esencja miejsca, aura miejsca, charakter miejsca, tożsamość miejsca, magia miejsca lub miejsce magiczne”<sup>12</sup>.

## Współczesne rozumienie pojęcia *genius loci*

Omawiany termin, mimo wątpliwości przedstawianych przez niektórych badaczy, jest możliwy do zdefiniowania i zaadaptowania do naukowej siatki pojęciowej<sup>13</sup>. W tym celu konieczne jest wprowadzenie rozróżnienia pojęć przestrzeni oraz miejsca. Zdaniem Yi-Fu Tuana „miejsce, to uczłowieczona przestrzeń”<sup>14</sup>. Z tego stwierdzenia wynika, że przestrzeń ma charakter bezosobowy i bezemocjonalny – jest w pewnym sensie pusta<sup>15</sup>. Miejsce zaś jest jej wyodrębnionym fragmentem, który jest w szczególny sposób związany z człowiekiem, przede wszystkim należy brać pod uwagę aspekt emocjonalny<sup>16</sup>. Miejsce od przestrzeni odróżnia perspektywa podmiotowa – człowiek istnieje w relacji z miejscem, ze swoimi

---

5 J. Grycel, *Duch miejsca odczytany na nowo*, Czasopismo Techniczne. Architektura 2010, z. 7-A/2, r. 107, s. 95.

6 M. Eliade, *Sacrum i profanum*, tłum. R. Reszke, Warszawa 1999, s. 15–16.

7 R. Sajkowski, *Genius Augusti*, (w:) *Z antycznego świata: Religio, Cultus, Homines*, red. W. Appel, P. Wojciechowski, Toruń 2000, s. 57.

8 Ł. Przybylak, *Historia genius loci jako element historii ogrodów i ludzkości*, Czasopismo Techniczne. Architektura 2010, z. 5-A/13, r. 107, s. 338–339.

9 A. Tomaszewski, *Od sacrum do profanum. Od genius loci do miejsca znaczącego dla kultury*, (w:) *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szymgin, Warszawa–Lublin 2008, s. 170.

10 *Encyclopædia Britannica*, Friedrich Karl von Savigny, <https://www.britannica.com/biography/Friedrich-Karl-von-Savigny#ref15572> (dostęp: 20.02.2024).

11 A. Tomaszewski, *Od sacrum do profanum...*, dz. cyt., s. 170.

12 Z. Mirek, *Ogród...*, dz. cyt., s. 32.

13 J.T. Królikowski, *Chrześcijańska interpretacja ducha miejsca*, Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego 2011, nr 15, s. 30.

14 Y.-F. Tuan, *Przestrzeń i miejsce*, Warszawa 1987, cyt. za: B. Jałowiecki, *Miejsce, przestrzeń, obszar*, Przegląd Socjologiczny 2011, nr 2–3 (60), s. 9.

15 B. Jałowiecki, *Magia miejsc*, (w:) *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, red. B. Gutowski, Warszawa 2009, s. 9.

16 N.M. Ruman, *Tradycja i tożsamość na rzecz zrównoważonego rozwoju. Genius loci wielokulturowej ziemi pszczyńskiej w przestrzeni sacrum i profanum*, Pszczyzna 2017, s. 55.

wspomnieniami, przekonaniach, pragnieniami, wyobrażeniami<sup>17</sup>. Indywidualna relacja oraz społeczne przywiązanie do niego tworzą tożsamość miejsca<sup>18</sup>. Najczęściej im jest ono starsze, tym więcej przejawia wartości i tym atrakcyjniejsze staje się dla społeczności w nim żyjącej. W takiej sytuacji proces identyfikacji jest dużo łatwiejszy, istnieją bowiem zakorzenione w świadomości danej społeczności wartości z nim związane<sup>19</sup>. Poczucie tożsamości z miejscem jest kluczem do uświadomienia interesariuszom dziedzictwa konieczność jego ochrony<sup>20</sup>. Można zatem wysunąć tezę, że bez tożsamości nie może być mowy ani o ochronie dziedzictwa, ani o uchwyceniu specyfiki ducha miejsca<sup>21</sup>.

Jak zaznacza B. Gutowski, *genius loci* jest potencjałem występującym w przestrzeni, jednak jego odbiór jest zależny od podmiotu. Oznacza to, że nie ma on charakteru obiektywnego, a jednocześnie nie jest wyłącznie subiektywny<sup>22</sup>. Koncepcję tę rozszerzyła J. Markeviciene, twierdząc, że duch miejsca istnieje niezależnie od odbiorcy i na jego bytowanie nie mają wpływu ludzkie możliwości percepcyjne. Nie jest on metaforą, a istniejącym w rzeczywistości bytem<sup>23</sup>. *Genius loci* jest tworem wieloaspektowym, a jego odbiór wymaga współdziałania wszystkich zmysłów<sup>24</sup>. Na jego kształt wpływają: przyroda; krajobraz naturalny i kulturowy; charakter epok, w których się kształtował oraz epoki, w której jest odczytywany; historyczne przemiany; religie i kultury oddziałujące w danym miejscu; mity i legendy; kanon piękna obowiązujący w danej kulturze i czasie<sup>25</sup>; pamięć związanych z miejscem postaci; narracje historyczne<sup>26</sup>; zwyczaje i tradycje ludowe<sup>27</sup>, praktyki, wyobrażenia, przekazy, wiedza, umiejętności, a więc to, co zdaniem UNESCO należy do dziedzictwa niematerialnego<sup>28</sup>.

Konstrukcja *genius loci* opiera się na powiązaniu charakterystycznych dla każdego miejsca elementów: porządku, układu, charakteru, oświetlenia oraz czasu w odniesieniu do jego

17 E. Rybicka, J. Orłowska, *Miejsce i przestrzeń w kulturze*, Magazyn Polskiej Akademii Nauk 2022, nr 2 (70), s. 59.

18 J. E. Cross, *What is sense of place*, Prepared for the 12th Headwater Conference, Western State College 2001, <http://hdl.handle.net/10217/180311> (dostęp: 3.03.2024).

19 E. Relph, *Sens of place*, (w:) *Ten Geographic Ideas that Have Changed the World*, red. S. Hanson, Nowy Brunzwick–New Jersey 2001, s. 215.

20 Y. Ma, N. Fazamimah Mohd Ariffin, F. Abdul Aziz, X. He, Y. Liu, Sh. Feng, *Potential of Sense of Place in Cultural Heritage Conservation: A Systematic Review*, *Pertanika Journal of Social Science and Humanities* 2023, nr 4 (31), s. 1482, [http://www.pertanika.upm.edu.my/resources/files/Pertanika%20PAPERS/JSSH%20Vol.%2031%20\(4\)%20Dec.%202023/07%20JSSH-8917-2023.pdf](http://www.pertanika.upm.edu.my/resources/files/Pertanika%20PAPERS/JSSH%20Vol.%2031%20(4)%20Dec.%202023/07%20JSSH-8917-2023.pdf) (dostęp: 3.03.2024).

21 E. Kosiacka-Beck, D. Szarejko-Worobiej, *Teoria a doświadczenie fenomenu krajobrazu*, *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula* 2019, nr 1 (59), s. 92.

22 B. Gutowski, *Genius loci wobec tożsamości miast współczesnych*, (w:) *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, red. B. Gutowski, Warszawa 2009, s. 36.

23 J. Markeviciene, *The spirit of the place – the problem of (re)creating*, *Journal of Architecture and Urbanism* 2012, nr 1 (36), s. 76.

24 M. Szafrńska, *Ogród w świetle księżycy, czyli genius loci a genius horti*, (w:) *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, red. B. Gutowski, Warszawa 2009, s. 140.

25 A. Zachariasz, *O różnym pojmowaniu genius loci w ogrodach*, *Czasopismo Techniczne. Architektura* 2010, z. 5-A/13, r. 107, s. 18.

26 B. Szmygin, A. Fortuna-Marek, A. Siwek, *Stare Miasto w Zamościu. Dobro Światowego Dziedzictwa UNESCO. Ocena wartości i plan zarządzania*, *Zamość* 2018, s. 47, 60.

27 M. Banaszekwicz, *Tożsamość miejsca. Przypadek mieszkańców Sankt Petersburga*, *Politeja* 2013, nr 4 (26), s. 442, <https://journals.akademicka.pl/politeja/article/view/3165> (dostęp: 3.03.2024).

28 Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu 17 października 2003 r. (Dz.U. z 2011 r. nr 172 poz. 1018).

rozszerzenia i zmienności<sup>29</sup>. Duch miejsca nie jest wyłącznie sumą składających się na niego elementów. Ich połączenie w konkretnej i niepowtarzalnej konfiguracji nadaje mu szczególny i wyjątkowy charakter. Wskazane elementy powinny występować w świadomości zbiorowej mieszkańców, aby można było stwierdzić, że obiektywnie konstruuje ducha miejsca<sup>30</sup>. Dla koncepcji *genius loci* kluczowe znaczenie ma nie samo miejsce, ale życie, które toczy się w jego obszarze<sup>31</sup>.

*Genius loci* może, ale nie musi być wiecznym rezydentem miejsca, którym się opiekuje. Miejsce może stracić swojego ducha ze względu na niekorzystne zmiany, które zajądą w jego obrębie<sup>32</sup>. Z drugiej jednak strony zniszczenia w materialnej tkance dziedzictwa niekoniecznie wpływają na ducha miejsca, ponieważ jest on powiązany nie tylko z tym, co fizyczne, ale przede wszystkim z tym, co duchowe<sup>33</sup>. Obrazuje to stwierdzenie J.T. Królikowskiego, który opisując ruiny Warszawy pozostałe po zakończeniu powstania warszawskiego, stwierdził: „gdy miasto legło w gruzach, pozostał w nim tylko *genius loci*”<sup>34</sup>. Nie leży to w sprzeczności z przekonaniem, że aby duch miejsca przetrwał, niezbędne jest dbanie o niego<sup>35</sup>. Raz utraconego ducha miejsca nie można w sposób naturalny przywrócić do życia, tak samo jak nie da się go sztucznie wykreować<sup>36</sup>.

## Prawne uwarunkowania ochrony *genius loci* (akty prawa międzynarodowego i międzynarodowe dokumenty)

System ochrony dziedzictwa, wykształcony przez działania prawne i faktyczne organizacji międzynarodowych, jest tworem złożonym<sup>37</sup>, który chroni *genius loci* jedynie w sposób pośredni. Ochroną prawną objęte są oddzielnie jego elementy składowe – przejawy dziedzictwa materialnego i niematerialnego – a nie fenomen jako całość.

Podstawą dla ochrony *genius loci* jest przede wszystkim Deklaracja w sprawie zachowania *genius loci* (ducha miejsca)<sup>38</sup>. D.g.l. została przygotowana w 2008 roku na konferencji w Quebecu przez Międzynarodową Radę Ochrony Zabytków i Miejsc Historycznych (ICOMOS).

29 A.A. Jaszczak, J. Denekas, M. Kadelska, *Genius loci założeń ogrodowych w regionie Ostfriesland (Niemcy)*, Czasopismo Techniczne. Architektura 2010, z. A-5/13, r. 107, s. 62.

30 M. Folta, *Poliwalencja i polisemia genius loci. Na przykładzie Wrocławia*. Rozprawa doktorska, Warszawa 2022, s. 140.

31 Z. Mirek, *Ogród...*, dz. cyt., s. 35.

32 J. Markeviciene, *The spirit of the place...*, dz. cyt., s. 78–80.

33 M. Vecco, *Genius loci as a meta-concept*, Journal of Cultural Heritage 2020, nr 41, s. 226.

34 J.T. Królikowski, *Chrześcijańska interpretacja...*, dz. cyt., s. 31.

35 P. Borysewicz, „*Duch miejsca trzeciego*” – ogniskiem związków emocjonalnych mieszkańców z zamieszkiwanym przez nich środowiskiem zabudowy, (w:) *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, red. B. Gutowski, Warszawa 2009, s. 88.

36 M. Vecco, *Genius loci...*, dz. cyt., s. 226.

37 W. Kowalski, K. Piotrowska-Nosek, H. Schreiber, K. Zalańska, *Słowo wstępne*, (w:) *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, red. K. Zalańska, Warszawa 2014, s. 16–17.

38 Deklaracja w sprawie zachowania *genius loci* (ducha miejsca), przyjęta przez XVI Zgromadzenie Generalne ICOMOS w Quebecu, 4 października 2008 r., (w:) *Vademecum konserwatora zabytków. Międzynarodowe normy ochrony dziedzictwa kultury*, oprac. B. Szmygin, Warszawa 2015, s. 179–182, <https://bc.pollub.pl/dlibra/publication/edition/12727?id=12727> (dostęp: 4.03.2024) (dalej: d.g.l.).

Jest to dokument doktrynalny, który nie ma charakteru wiążącego. Dokumenty doktrynalne wraz z przepisami i praktykami krajowymi tworzą system ochrony dziedzictwa, który powinien ewoluować w kierunku ochrony ducha miejsca jako pierwszoplanowej wartości. Normy wynikające z dokumentów doktrynalnych mają charakter norm etycznych<sup>39</sup>.

W preambule d.g.l. *genius loci* zdefiniowano jako: elementy materialne (budynki, miejsca, krajobrazy, szlaki, przedmioty) i elementy niematerialne (wspomnienia, opowieści, pisemne dokumenty, rytuały, festiwale, tradycyjna wiedza, wartości, faktury, kolory, zapachy itp.), tj. fizyczne i duchowe elementy, które nadają znaczenia, wartości, emocji i tajemniczości danemu miejscu. Definicja ta jest punktem wyjścia do dalszej dyskusji nad istotą ducha miejsca jako zjawiska możliwego do odbioru na wielu płaszczyznach. Wskazuje na to sama d.g.l., która w pkt 2 zachęca do prowadzenia pogłębionych badań nad istotą ducha miejsca. Wiąże się to także z analizowaniem właściwych sposobów prowadzenia działań ochronnych. W pkt 3 zaznaczono, że *genius loci* może być współdzielony przez różne grupy, których członkowie są interesariuszami dziedzictwa, czyli podmiotami związanymi z zachodzącym procesem<sup>40</sup>, np. zarządzaniem dziedzictwem, ochroną zabytków, planowaniem przestrzennym. Interesariusze to przede wszystkim depozytariusze dziedzictwa – społeczności lokalne (tworzą dziedzictwo i jednocześnie są przez nie kształtowane)<sup>41</sup>, władze lokalne, regionalne, państwowe, eksperci, instytucje i organizacje pozarządowe, turyści<sup>42</sup>. W pkt 5 wskazano, że miejsca posiadające swojego ducha opiekuńczego wymagają szczególnych planów zarządzania i strategii, dostosowanych do pluralistycznego kontekstu i współczesnych społeczeństw wielokulturowych, w których różne grupy interesariuszy dziedzictwa, wyznając przeciwstawne wartości, będą wchodzić ze sobą w konflikty. Z tego powodu spory dotyczące dziedzictwa mają zawsze podłoże aksjologiczne. Analizowanie wagi interesów różnych grup w procesie zarządzania dziedzictwem stanowi klucz do zrównoważonego rozwoju<sup>43</sup>, dlatego też aktem wpływającym na ochronę ducha miejsca jest Konwencja ramowa Rady Europy w sprawie wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa<sup>44</sup>. Konieczne jest zatem właściwe identyfikowanie zagrożeń i przeprowadzanie procesu wartościowania w obrębie zasobu zabytkowego<sup>45</sup>.

39 M. Lin, I. Nevzgodin, A. Pereira Roders, W. de Jonge, *The role of attributes defining intervention concepts in international doctrinal documents on built heritage*, Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development 2023, vol. ahead-of-print, nr ahead-of-print, s. 1–2, <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JCHMSD-06-2023-0095/full/html> (dostęp: 3.03.2024).

40 A. Pudelko, *Dziedzictwo kulturowe a rewitalizacja obszarów miejskich*, (w:) *Ochrona i zarządzanie dziedzictwem kulturowym*, red. Ł. Gawęł, W. Pokojska, A. Pudelko, Kraków 2016, s. 246.

41 Ł. Gawęł, *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym – wybrane zagadnienia*, (w:) *Ochrona i zarządzanie dziedzictwem kulturowym*, red. Ł. Gawęł, W. Pokojska, A. Pudelko, Kraków 2016, s. 65–67.

42 Narodowy Instytut Dziedzictwa. Samorząd, *Rola interesariuszy w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym w rewitalizacji*, <https://samorzad.nid.pl/rewitalizacja/materialy/rola-interesariuszy-w-zarzadzaniu-dziedzictwem-kulturowym-w-rewitalizacji/> (dostęp: 19.02.2024).

43 A.T. Ronchi, *Community involvement in built heritage conservation: the case study of the Birzeit Historic Centre Project, Palestine*, (w:) *Heritage Conservation and Social Engagement*, red. R.F. Peters, I.L.F. den Boer, J.S. Johnson, S. Pancaldo, Londyn 2020, s. 69.

44 Konwencja ramowa Rady Europy w sprawie wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, sporządzona w Faro dnia 27 października 2005 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 396).

45 B. Szmygin, *Teoria i kryteria wartościowania dziedzictwa jako podstawa jego ochrony*, Wiadomości Konserwatorskie 2015, nr 44, s. 49.

Zgodnie z pkt 6 i 7 d.g.l. podstawą do wprowadzenia efektywnego systemu ochrony powinny być pogłębione badania i analizy, a następnie edukacja i popularyzowanie stanu badań. Pozytywny wpływ edukacji na ochronę ducha miejsca wynika przede wszystkim z faktu, że dzieci i młodzież zostają włączone w proces podejmowania decyzji, co uczy odpowiedzialności obywatelskiej i patriotyzmu lokalnego. Jest to zgodne z poglądem przedstawionym w pkt 8 i 10 d.g.l., że przekaz międzypokoleniowy i międzykulturowy odgrywa istotną rolę w ciągłym rozprzestrzanianiu i zachowywaniu *genius loci*, a komunikacja jest najlepszym narzędziem utrzymywania jego wartości.

Zdaniem R.I. Stoica przyjęcie d.g.l. jest zdecydowanym krokiem w stronę stworzenia zintegrowanego systemu konserwacji krajobrazu miejskiego<sup>46</sup>, w którym obecność *genius loci* jest najczęściej rozpoznawana. To w miastach – ze względu na dużą populację i dynamiczne przemiany – obserwuje się nakładanie rozlicznych, często przeciwstawnych wartości i punktów widzenia. Warto zatem wskazać grupę aktów i dokumentów tworzących ramy ochrony miast ważnych ze względu na ich przydatność w dziedzinie ochrony ducha miejsca: Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego<sup>47</sup>, Europejska Konwencja Krajobrazowa<sup>48</sup>; Zalecenia UNESCO w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego<sup>49</sup>; Wspólne wytyczne ICOMOS – TICCIH w zakresie konserwacji obiektów, konstrukcji, obszarów i krajobrazów dziedzictwa przemysłowego (Zasady Dublińskie)<sup>50</sup>; Karta Waszyngtońska – Międzynarodowa Karta Ochrony Miast Historycznych ICOMOS<sup>51</sup>; Dokument z La Valetty w sprawie ochrony i zagospodarowania miast historycznych i dzielnic zabytkowych<sup>52</sup>.

Uwzględnianie ducha miejsca pozwala na zachowanie charakterystycznych cech krajobrazu kulturowego miast<sup>53</sup>. Wybijającym się na plan pierwszy problemem ochrony dziedzictwa miejskiego jest jednoczesna konieczność zachowywania zabytków architektonicznych i ich wykorzystywania. Dziedzictwo architektoniczne, przekształcane we właściwy sposób może stać się zasobem strategicznym dla rozwoju lokalnych społeczności przy jednoczesnej ochro-

46 R.I. Stoica, *Urban conservation in international charters: from Athens Charter to the Historic Urban Landscape Recommendation*, Protection of Cultural Heritage 2021, nr 12, s. 77, <https://ph.pollub.pl/index.php/odk/article/view/2593> (dostęp: 3.03.2024).

47 Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. z 1976 nr 32 poz. 190).

48 Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. nr 14 poz. 98).

49 Zalecenia UNESCO w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego przyjęte 10 listopada 2011 r. przez Konferencję Generalną UNESCO w Paryżu, (w:) *Vademecum...*, dz. cyt., s. 183–190.

50 Wspólne wytyczne ICOMOS – TICCIH w zakresie konserwacji obiektów, konstrukcji, obszarów i krajobrazów dziedzictwa przemysłowego (Zasady Dublińskie) przyjęte na XVII Zgromadzeniu Generalnym ICOMOS, 28 listopada 2011 r. w Paryżu, (w:) *Vademecum...*, dz. cyt., s. 191–194.

51 Karta Waszyngtońska, Międzynarodowa Karta Ochrony Miast Historycznych ICOMOS przyjęta przez VIII Zgromadzenie Generalne ICOMOS w październiku 1987 r. w Waszyngtonie, (w:) *Vademecum...*, s. 91–94.

52 Dokument z La Valetty w sprawie ochrony i zagospodarowania miast historycznych i dzielnic zabytkowych przyjęty przez Komitet Naukowy Miast Historycznych i Wsi CIVVIH–ICOMOS na XVII Zgromadzeniu Generalnym ICOMOS 28 listopada 2011 r. w Paryżu, (w:) *Vademecum...*, dz. cyt., s. 195–203.

53 K. Barańska, *O genius loci w muzeum regionalnym. Czego nam jeszcze trzeba w muzeach lokalnych światów?*, Zeszyty Wjejskie 2020, z. 26, s. 278, <https://czasopisma.uni.lodz.pl/zwiej/article/view/9300/9138> (dostęp: 3.03.2024).

nie krajobrazu miejskiego<sup>54</sup>. Ważne jest prowadzenie działań konserwacyjnych, mających na celu zachowanie zabytków, nawet jeśli będzie to skutkowało zmianą ich pierwotnych funkcji użytkowych<sup>55</sup>. Jest to związane z koniecznymi do wprowadzenia przekształceniami, które modyfikują pierwotną formę i strukturę miejsca, a co za tym idzie, jego charakterystyczną aurę. Nawarstwianie się tego rodzaju zmian wpływa na przekształcanie się *genius loci*. Mimo to zachowywanie autentyczności i integralność zabytków, rozumiane jako niezmiennianie ich stanu, nie jest tak istotne jak zachowywanie autentycznej więzi duchowej, uzyskiwanej przez użytkowanie<sup>56</sup>.

## Polskie przepisy mogące stanowić podstawę prawną ochrony *genius loci*

W polskim systemie prawnym pojęcie *genius loci* występuje w jednym akcie prawnym niższego rzędu – w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych<sup>57</sup>. Określenie to zostało użyte dla zdefiniowania krajobrazu tradycyjnego, który jest wyszczególniony jako przejaw cechy syntetycznej – tradycji. W rozporządzeniu wskazano, że cechy syntetyczne określają w sposób ogólny zjawiska bezpośrednio niemierzalne, mające charakter złożony i zależne od bardzo wielu cech szczegółowych. Pochodny od tej cechy krajobraz zdefiniowano w pierwszej rubryce tabeli nr 3 (oznaczenie cechy C1) w następujący sposób: obszary charakteryzujące się materialnymi lub niematerialnymi dowodami tradycji, w szczególności budowlanej, architektonicznej lub tradycji użytkowania terenu i stylu życia społeczności zamieszkującej obszar danego krajobrazu. Kulturowane są regionalne wzory budownictwa, architektura, detal stylistyczny, sposoby użytkowania ziemi, zachowana jest tradycyjna fizjonomia regionu i tradycje niematerialne (lokalne, regionalne), a także symbolika przestrzeni, w szczególności *sacrum* i *genius loci*.

Sporządzanie audytu krajobrazowego jest elementem prowadzenia polityki przestrzennej. Użycie terminu *genius loci* w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>58</sup> kieruje uwagę na wskazaną ustawę, z treści której można wywieść normy prawne, służące do ochrony ducha miejsca. Planowanie przestrzenne wywiera znaczący wpływ na *genius loci* ze względu na to, że ustala dopuszczalny sposób przekształceń przestrzennych<sup>59</sup>. Organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania

---

54 A.T. Ronchi, *Community involvement...*, dz. cyt., s. 66–67.

55 J. Sowińska-Heim, *Adaptation of post-industrial architectural heritage to new cultural functions: the examples of Genk and Łódź*, (w:) *EAAE Transactions on Architectural Education no. 65, Conservation/Adaptation. Keeping alive the spirit of the place. Adaptive reuse of heritage with symbolic value*, red. D. Fiorani, L. Kealy, S. Musso, B. Plevoets, C. Houbart, K. van Cleempoel, Hasselt 2017, s. 294.

56 A. Tomaszewski, *Od sacrum do profanum...*, dz. cyt., s. 170.

57 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 394).

58 Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.) (dalej: u.p.z.p).

59 A. Mitkowska, K. Łakomy, *Ochrona obiektów krajobrazowych i ogrodowych z uwzględnieniem tradycyjnych wartości kulturowo-przyrodniczych poprzez odczytanie i eksponowanie „genius loci”*, (w:) *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2008, s. 79–80.



przestrzennego województwa (art. 38 u.p.z.p.), natomiast organy gminy sporządzają dwa rodzaje planów: plan ogólny (art. 13a ust. 1 u.p.z.p.), który musi zostać obligatoryjnie przyjęty przez rady gmin do 1 stycznia 2026 roku i ma stanowić podstawę do wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>60</sup>, oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.).

W planach zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się m.in.: system obszarów chronionych, w tym ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, uzdrowisk, obszarów ochrony uzdrowiskowej, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 39 ust. 3 pkt. 2 u.p.z.p.). W planie ogólnym określa się: formy ochrony przyrody oraz ich otuliny, obszary uzdrowisk oraz obszary ochrony uzdrowiskowej, zabytki ujęte w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków lub objęte innymi formami ochrony oraz dobra kultury współczesnej, obszary pomników zagłady i ich strefy ochronne (art. 13b pkt. 2 i pkt. 3 lit. a, i-k u.p.z.p.). W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obowiązkowo określa się m.in.: zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego; zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; zasady kształtowania krajobrazu; zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt. 2–4 u.p.z.p.). W. Kosiński zwrócił uwagę, że planowanie przestrzenne i sposób zagospodarowania przestrzeni powinien odbywać się w zgodzie z zasadą *primum non nocere* – w stosunku do *genius loci*<sup>61</sup>.

Z kolei A. Mitkowska i K. Łakomy<sup>62</sup> zauważyły, że instrumentem służącym ochronie ducha miejsca może być także ustawa o ochronie przyrody<sup>63</sup>. Należy zgodzić się z tym stwierdzeniem, ale zaznaczyć, że jej wykorzystanie będzie miało charakter wycinkowy i pośredni, podobnie jak ustawy prawo ochrony środowiska<sup>64</sup>, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>65</sup>. Wynika to z faktu, że każda ze wskazanych ustaw koncentruje się na ochronie pewnego elementu fenomenu *genius loci*. U.o.z.o.z. jest dobrym narzędziem ochrony zabytków architektonicznych, archeologicznych oraz krajobrazów kulturowych, a z u.p. wynikają sposoby ochrony zadrzewień, krajobrazu naturalnego i zieleni miejskiej. Nie mają one jednak charakteru kompleksowego systemu ochrony ducha miejsca. Działania na jego rzecz przyjmują raczej charakter czynności wykonywanych „przy okazji”, a nie projektowanych w świadomy i przemyślany sposób.

W niektórych polskich aktach prawa miejscowego już odniesiono się do ochrony *genius loci*. Dobrym przykładem zrozumienia specyfiki zjawiska jest uchwała Rady Powiatu w Pińczowie z 2001 r. w sprawie uchwalenia strategii rozwoju powiatu pińczowskiego, w której

---

60 Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Wielka reforma planowania przestrzennego z podpisem Prezydenta*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wielka-reforma-planowania-przestrzennego-z-podpisem-prezydenta> (dostęp: 20.02.2024).

61 W. Kosiński, *Zespół krajobrazowy Kazimierz Dolny – Janowiec. Ochrona genius loci wobec aktualnych zagrożeń*, Czasopismo Techniczne. Architektura 2010, z. 5-A/13, r. 107, s. 176.

62 A. Mitkowska, K. Łakomy, *Ochrona obiektów krajobrazowych...*, dz. cyt., s. 80.

63 Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz.1336 z późn. zm.) (dalej: u.p.).

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

65 Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.) (dalej: u.o.z.o.z.).

zwrócono uwagę na kluczową rolę *genius loci* dla tożsamości regionu<sup>66</sup>. Także przy tworzeniu Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Zamość na lata 2020–2023<sup>67</sup> oraz Programu Opieki Nad Zabytkami Miasta Jaworzna na lata 2023–2026<sup>68</sup> organy brały pod uwagę d.g.l., co jest krokiem w stronę powszechnego uznania tego fenomenu za ważny przy planowaniu strategii rozwoju gmin. Odzwierciedla to wartości istotne dla społeczności lokalnych i wpływa na ich funkcjonowanie.

## Podsumowanie

Obecnie do ochrony *genius loci* wykorzystywane są istniejące już instytucje prawa krajowego i międzynarodowego, które nie tworzą jednak kompleksowego systemu. Konieczne zatem wydaje się wprowadzenie nowych regulacji prawnych służących ochronie ducha miejsca, który jest osią łączącą dziedzictwo materialne i niematerialne. W praktyce umożliwi to realizację założeń holistycznego podejścia do dziedzictwa i koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Ze względu na niejednoznaczność i zmienność elementów składowych *genius loci*, w zależności od stanu faktycznego, wprowadzenie tego terminu do aktów prawa powszechnie obowiązującego będzie stanowiło utworzenie klauzuli generalnej. Rodzi to problemy interpretacyjne w procesie stosowania prawa – przede wszystkim dla organów administracji oraz sądów, ale także obywateli. W takiej sytuacji dokonanie poprawnej wykładni przepisów wymaga posiadania wiedzy pozaprawnej.

Postulat ochrony ducha miejsca implikuje wprowadzenie do u.p.z.p. zasady ochrony *genius loci*, która może wchodzić w konflikt z innymi zasadami planowania i zagospodarowania przestrzennego, np. zasadą zachowania ładu przestrzennego oraz zasadą dobrego sąsiedztwa. W niektórych przypadkach zachowanie *genius loci* może wymagać utrzymania trwałej ruiny mającej znaczącą wartość dla społeczności lokalnej, która nie pozostaje w uporządkowanych relacjach z innymi elementami ukształtowania przestrzeni. Dla znalezienia równowagi między wskazanymi zasadami konieczne jest przeprowadzenie analizy stanu ducha miejsca i jego elementów składowych, tak aby każdorazowo organy mogły podjąć adekwatną decyzję. Powinno to znaleźć wyraz w lokalnych aktach prawa miejscowego (gminnych), a nie regionalnych (wojewódzkich). Umożliwi to interesariuszom dziedzictwa większą partycypację, a decyzje polityczne będą podejmowane bliżej nich, zgodnie z konstytucyjną zasadą subsydiarności. Postuluje się zatem wprowadzenie obowiązkowej analizy ducha miejsca i sposobów jego zachowania oraz adekwatnego przekształcania do następujących aktów: planu ogólnego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju gminy oraz gminnych programów opieki nad zabytkami, ponieważ każdy z nich ma inną specyfikę, dotyczy innego obszaru i na innych aspektach skupia swoją uwagę. Proponowa-

---

66 Uchwała nr XX/97/2001 Rady Powiatu w Pińczowie z 30 stycznia 2001 r. w sprawie uchwalenia strategii rozwoju powiatu pińczowskiego (Święt. z 2001 r. nr 20 poz. 250).

67 Uchwała nr XXI/345/2020 Rady Miasta Zamość z 29 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Zamość na lata 2020–2023” (Lub. z 2020 r. poz. 3722).

68 Uchwała nr LVI/757/2023 Rady Miejskiej w Jaworznie z 31 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Opieki Nad Zabytkami Miasta Jaworzna na lata 2023–2026 (Śląsk. z 2023 r. poz. 6713).

na analiza powinna zawierać ewaluację jakościową – sporządzaną przez ekspertów m.in. w dziedzinach historii, kultury, urbanistyki i architektury w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Ewaluacja powinna odbywać się w czterech skalach: skali przestrzennej, skali architektonicznej, skali detalu i skali niematerialnej<sup>69</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem przemian historycznych, legend i narracji historycznych, kultu postaci związanych z gminą, tradycji, obrzędów, wierzeń, funkcji użytkowych, kolorów, faktur, dźwięków i zapachów. Każdorazowo konieczne jest dokonanie waloryzacji zaobserwowanej cechy *genius loci* i wskazanie, jak można ją przekształcić, aby zachować ducha miejsca oraz wypełnić postulat użytkowej ochrony dziedzictwa.

Działania służące ochronie *genius loci* powinny być projektowane w sposób świadomy i przemyślany, bowiem pełna ochrona ducha miejsca wymaga wprowadzenia przepisów, które, tworzone bez należytego namysłu, przysporzyć mogą więcej szkody niż pożytku. Należy wyrazić nadzieję, że problematyka prawnej ochrony ducha miejsca stanie się wkrótce przedmiotem dyskusji w doktrynie prawa.

## Bibliografia

### Literatura

- Banaszkiewicz M., *Tożsamość miejsca. Przypadek mieszkańców Sankt Petersburga*, Politeja 2013, nr 4 (26), <https://doi.org/10.12797/Politeja.10.2013.26.22>.
- Barańska K., *O genius loci w muzeum regionalnym. Czego nam jeszcze trzeba w muzeach lokalnych światów?*, Zeszyty Wiejskie 2020, z. 26, <https://doi.org/10.18778/1506-6541.26.12>.
- Borysewicz P., „*Duch miejsca trzeciego*” ogniskiem związków emocjonalnych mieszkańców z zamieszkiwanym przez nich środowiskiem zabudowy, (w:) *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, red. B. Gutowski, Warszawa 2009, s. 83–92.
- Cross J.E., *What is sense of place*. Prepared for the 12th Headwater Conference, Western State College 2001, <http://hdl.handle.net/10217/180311>.
- Eliade M., *Sacrum i profanum*, tłum. R. Reszke, Warszawa 1999.
- Folta M., *Poliwalencja i polisemia genius loci. Na przykładzie Wrocławia*. Rozprawa doktorska, Uniwersytet Warszawski 2022.
- Gaweł Ł., *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym – wybrane zagadnienia*, (w:) *Ochrona i zarządzanie dziedzictwem kulturowym*, red. Ł. Gaweł, W. Pokojaska, A. Pudełko, red., Kraków 2016, s. 47–78.
- Grycel J., *Duch miejsca odczytany na nowo*, Czasopismo Techniczne. Architektura 2010, z. 7-A/2, r. 107, s. 95–99.
- Gutowski B., *Genius loci wobec tożsamości miast współczesnych*, (w:) *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, red. B. Gutowski, Warszawa 2009, s. 35–40.
- Jałowiecki B., *Magia miejsc*, (w:) *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, red. B. Gutowski, Warszawa 2009, s. 9–14.
- Jałowiecki B., *Miejsce, przestrzeń, obszar*, Przegląd Socjologiczny 2011, nr 60 (2–3), s. 9–28.

---

69 B. Szmygin, A. Fortuna-Marek, A. Siwek, *Stare Miasto w Zamościu. Dobro Światowego Dziedzictwa UNESCO. Ocena wartości i plan zarządzania*, Zamość 2018, s. 41.

- Jaszczak A.A., Denekas J., Kadelska M., *Genius loci założeń ogrodowych w regionie Ostfriesland (Niemcy)*, Czasopismo Techniczne. Architektura 2010, z. A-5/13, r. 107, s. 61–70.
- Kosiacka-Beck E., Szarejko-Worobiej D., *Teoria a doświadczenie fenomenu krajobrazu*, Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula 2019, nr 1 (59), s. 85–97.
- Kosiński W., *Zespół krajobrazowy Kazimierz Dolny – Janowiec. Ochrona genius loci wobec aktualnych zagrożeń*, Czasopismo Techniczne. Architektura 2010, z. 5-A/13, r. 107, s. 149–177.
- Kowalski W., Piotrowska-Nosek K., Schreiber H., Zalasieńska K., *Słowo wstępne*, (w:) *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, red. K. Zalasieńska, Warszawa 2014, s. 15–18.
- Królikowski J.T., *Chrześcijańska interpretacja ducha miejsca*, Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego 2011, nr 15, s. 29–37.
- Lanzas C.M., *The Spatial Turn in the Heritage Field. A case study of the Arctic during the Crisis of Places*. Rozprawa doktorska, Uppsala University, 2021–2023, <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1806226/FULLTEXT01.pdf>.
- Lin M., Nevzgodin I., Pereira Roders A., de Jonge W., *The role of attributes defining intervention concepts in international doctrinal documents on built heritage*, Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development 2023, vol. ahead-of-print no. ahead-of-print, <https://doi.org/10.1108/JCHMSD-06-2023-0095>.
- Ma Y., Fazamimah Mohd Ariffin N., Abdul Aziz F., He X., Liu Y., Feng Sh., *Potential of Sense of Place in Cultural Heritage Conservation: A Systematic Review*, Pertanika Journal of Social Science and Humanities 2023, nr 4 (31), <https://doi.org/10.47836/pjssh.31.4.07>.
- Markeviciene J., *The spirit of the place – the problem of (re)creating*, Journal of Architecture and Urbanism 2012, nr 1 (36), <https://doi.org/10.3846/20297955.2012.679789>.
- Mirek Z., *Ogród z perspektywy genius loci*, Architektura. Czasopismo Techniczne 2010, z. 5-A/13, r. 107, s. 31–38.
- Mitkowska A., Łakomy K., *Ochrona obiektów krajobrazowych i ogrodowych z uwzględnieniem tradycyjnych wartości kulturowo-przyrodniczych poprzez odczytanie i eksponowanie „genius loci”*, (w:) *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szymgin, Warszawa–Lublin 2008, s. 75–84.
- Pożarowicz M., *Identyfikacja genius loci – krok w stronę piękna*, Metropolitan. Przegląd Naukowy 2014, nr 1, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-3582148f-f9e0-4525-b8fe-b485600ca5d7>.
- Przybylak Ł., *Historia genius loci jako element historii ogrodów i ludzkości*, Czasopismo Techniczne. Architektura 2010, z. 5-A/13, r. 107, s. 337–346.
- Pudełko A., *Dziedzictwo kulturowe a rewitalizacja obszarów miejskich*, (w:) *Ochrona i zarządzanie dziedzictwem kulturowym*, red. Ł. Gawęł, W. Pokojska, A. Pudełko, Kraków 2016, s. 229–262.
- Ralph E., *Sens of place*, (w:) S. Hanson, red., *Ten Geographic Ideas that Have Changed the World*, Nowy Brunzwick–New Jersey 2001, s. 205–226.
- Ronchi A.T., *Community involvement in built heritage conservation: the case study of the Birzeit Historic Centre Project, Palestine*, (w:) *Heritage Conservation and Social Engagement*, red. R.F. Peters, I.L.F. den Boer, J.S. Johnson, S. Pancaldo, Londyn 2020, <https://doi.org/10.2307/j.ctv13xps1g.12>.
- Ruman N.M., *Tradycja i tożsamość na rzecz zrównoważonego rozwoju. Genius loci wielokulturowej ziemi pszczyńskiej w przestrzeni sacrum i profanum*, Pszczyna 2017.
- Rybicka E., Orłowska J., *Miejsce i przestrzeń w kulturze*, Magazyn Polskiej Akademii Nauk 2022, nr 2 (70), <https://doi.org/10.24425/academiaPAN.2022.142522>.
- Sajkowski R., *Genius Augusti*, (w:) *Z antycznego świata: Religio, Cultus, Homines*, red. W. Appel, P. Wojciechowski, Toruń 2000, s. 51–72.

- Solska M., *Duch miejsca, a współczesna przestrzeń życia człowieka*, (w:) *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, red. B. Gutowski, Warszawa 2009, s. 69–82.
- Sowińska-Heim J., *Adaptation of post-industrial architectural heritage to new cultural functions: the examples of Genk and Łódź*, (w:) *Conservation–Adaptation. Keeping alive the spirit of the place. Adaptive reuse of heritage with symbolic value*, red. D. Fiorani, L. Kealy, S. Musso, B. Plevoets, C. Houbart, K. van Cleempoel, Hasselt 2017, s. 293–304.
- Stoica R.I., *Urban conservation in international charters: from Athens Charter to the Historic Urban Landscape Recommendation*, *Protection of Cultural Heritage* 2021, nr 12, <https://doi.org/10.35784/odk.2789>.
- Szafrńska M., *Ogród w świetle księżycy, czyli genius loci a genius horti*, (w:) *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, red. B. Gutowski, Warszawa 2009, s. 139–144.
- Szmygin B., *Teoria i kryteria wartościowania dziedzictwa jako podstawa jego ochrony*, *Wiadomości Konserwatorskie* 2015, nr 44, s. 44–52.
- Szmygin B., Fortuna-Marek A., Siwek A., *Stare Miasto w Zamościu. Dobro Światowego Dziedzictwa UNESCO. Ocena wartości i plan zarządzania*, Zamość 2018.
- Tomaszewski A., *Od sacrum do profanum. Od genius loci do miejsca znaczącego dla kultury*, (w:) *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2008, s. 169–172.
- Vecco M., *Genius loci as a meta-concept*, *Journal of Cultural Heritage* 2020, nr 41, <https://doi.org/10.1016/j.culher.2019.07.001>.
- Zachariasz A., *O różnym pojmowaniu genius loci w ogrodach*, *Czasopismo Techniczne. Architektura* 2010, z. 5-A/13, r. 107, s. 13–30.

## Akty prawne

- Deklaracja w sprawie zachowania *genius loci* (ducha miejsca), przyjęta przez XVI Zgromadzenie Generalne ICOMOS, Quebec, 4 października 2008 r.
- Dokument z La Valetty w sprawie ochrony i zagospodarowania miast historycznych i dzielnic zabudowanych przyjęty przez Komitet Naukowy Miast Historycznych i Wsi CIVVIH–ICOMOS na XVII Zgromadzeniu Generalnym ICOMOS 28 listopada 2011 r. w Paryżu.
- Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji 20 października 2000 r. (Dz.U. nr 14 poz. 98).
- Karta Waszyngtońska – Międzynarodowa Karta Ochrony Miast Historycznych ICOMOS przyjęta przez VIII Zgromadzenie Generalne ICOMOS w październiku 1987 r. w Waszyngtonie.
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz.U. z 1976 r. nr 32 poz. 190).
- Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu 17 października 2003 r. (Dz.U. z 2011 r. nr 172 poz. 1018).
- Konwencja ramowa Rady Europy w sprawie wartości dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa, sporządzona w Faro 27 października 2005 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 396).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 394).
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.).

- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.).
- Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.).
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.).
- Uchwała nr XX/97/2001 Rady Powiatu w Pińczowie z 30 stycznia 2001 r. w sprawie uchwalenia strategii rozwoju powiatu pińczowskiego (Święt. z 2001 r. nr 20 poz. 250).
- Uchwała nr XXI/345/2020 Rady Miasta Zamość z 29 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Zamość na lata 2020–2023” (Lubel. z 2020 r. poz. 3722).
- Uchwała nr LVI/757/2023 Rady Miejskiej w Jaworznie z 31 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Opieki Nad Zabytkami Miasta Jaworzna na lata 2023–2026 (Śląsk. z 2023 r. poz. 6713).
- Zalecenia UNESCO w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego przyjęte 10 listopada 2011 r. przez Konferencję Generalną UNESCO w Paryżu.
- Wspólne wytyczne ICOMOS – TICCIH w zakresie konserwacji obiektów, konstrukcji, obszarów i krajobrazów dziedzictwa przemysłowego (Zasady Dublińskie) przyjęte na XVII Zgromadzeniu Generalnym ICOMOS 28 listopada 2011 r. w Paryżu.

#### Pozostałe źródła

- Encyclopedia Britannica*, Friedrich Karl von Savigny, <https://www.britannica.com/biography/Friedrich-Karl-von-Savigny#ref15572> (20.02.2024).
- Narodowy Instytut Dziedzictwa. Samorząd. Rola interesariuszy w zarządzaniu dziedzictwem kulturowym w rewitalizacji, <https://samorzad.nid.pl/rewitalizacja/materialy/rola-interesariuszy-w-zarzadzaniu-dziedzictwem-kulturowym-w-rewitalizacji/> (19.02.2024).
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Wielka reforma planowania przestrzennego z podpisem Prezydenta, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wielka-reforma-planowania-przestrzennego-z-podpisem-prezydenta> (20.02.2024).

#### CYTOWANIE

Lena Gryz, *Podstawy ochrony genius loci jako spoiwa łączącego dziedzictwo materialne i niematerialne. Wyzwania i dylematy*, *Studia Administracyjne* 2(20)/2024, 25–38, DOI: 10.18276/sa.2024.20-02.

**Kamil Dąbrowski**

Uniwersytet Szczeciński  
kamil.dabrowski@usz.edu.pl  
ORCID 0000-0003-1714-6260



## Ochrona stabilności sektora bankowego jako przejaw ochrony wartości konstytucyjnych

### ABSTRAKT

Ochrona sektora bankowego jest jednym z trudniejszych wyzwań stawianych przed współczesnym ustawodawcą. Odnalezienie równowagi między ochroną jego bezpieczeństwa a zachowaniem rentowności i konkurencyjności wymaga bowiem niemal permanentnych korekt obowiązującego stanu prawnego. Trudność tego zadania potęgowana jest niejednokrotnie koniecznością ochrony również innych wartości systemu prawnego, szczególnie wartości konstytucyjnych, takich jak ochrona konsumentów. Ze względu na wagę wskazanych zagadnień podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o status ochrony stabilności sektora bankowego w świetle norm konstytucyjnych. W tym celu poddano szczegółowej analizie poglądy doktryny, obowiązujące rozwiązania konstytucyjne oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Ważnym uzupełnieniem i rozwinięciem prowadzonych rozważań pozostała przy tym refleksja nad orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które – co najmniej kilkukrotnie – również odnosiły się do problemu postrzegania stabilności systemu bankowego jako wartości systemu prawnego. W efekcie sformułowano konkluzję, że choć ochrona stabilności sektora bankowego nie jest zadaniem bezpośrednio wyrażonym w Konstytucji, stanowi jednak rodzaj wartości instrumentalnej, której zabezpieczenie jest w istocie rodzajem pieczy nad innymi wartościami konstytucyjnymi. W związku z tym, ze względu na jej ochronę pełnić może rolę swoistego wzorca interpretacyjnego, który niekiedy uzasadniać może odstępianie od – nawet relatywnie jednoznacznej – wykładni językowej określonych przepisów z zakresu szeroko rozumianego prawa bankowego.

### SŁOWA KLUCZOWE

stabilność sektora bankowego, wartości konstytucyjne, prawo bankowe, prawo konstytucyjne

## Protection of the stability of the banking sector as a manifestation of the protection of constitutional values

### ABSTRACT

The protection of the banking sector is one of the most difficult challenges faced by modern legislators. Finding a balance between protecting its safety and maintaining its profitability and competitiveness requires almost permanent adjustments to the current legal status. The difficulty of this task is often intensified by the need to protect other values of the legal system, especially constitutional values such as consumer protection. Therefore, recognizing the importance of the above issues, this paper aims to attempt to answer the question about the status of protection of the banking sector's stability in light of constitutional norms. Searching for an answer to such a question, the author based his considerations on the dogmatic legal method, which includes a detailed analysis of the views of the doctrine, binding constitutional solutions, and the jurisprudence of the Constitutional Tribunal. An important supplement and development of the conducted considerations was the reflection on the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, which – at least several times – also referred to the problem of perceiving the stability of the banking system as a value of the legal system. The conducted considerations ultimately led the author to the conclusion that, although the protection of the stability of the banking sector is not a task directly expressed in the Constitution, it is a kind of instrumental value, the safety of which is in fact a kind of care over other constitutional values. Therefore, for the sake of its protection, it may serve as a kind of interpretative model, which may sometimes justify a departure from the – even relatively unambiguous – linguistic interpretation of specific provisions in the field of – broadly understood – banking law.

### KEYWORDS

stability of the banking sector, constitutional values, banking law, constitutional law

## Wprowadzenie

Postrzeganie Konstytucji<sup>1</sup> nie tyle jako formalnej deklaracji ideowej, co przede wszystkim rzeczywistej i żywej podstawy całego systemu prawnego, skłania do poszukiwania w niej odpowiedzi na najtrudniejsze pytania. Jednym z nich jest niewątpliwie zagadnienie statusu sektora bankowego, ochrona jego stabilności oraz prawidłowego rozwoju w świetle norm konstytucyjnych. Można się bowiem zastanawiać, czy tego typu założenia są jedynie idealizującymi postulatami przedstawicieli nauk ekonomicznych, czy też mają również istotne znaczenie dla praktyki wykładni i stosowania prawa. Rozstrzygnięcie tego dylematu wydaje się być przy tym niezwykle aktualne w kontekście wciąż pojawiających się sporów na tle interpretacji norm związanych z konstrukcją kredytów indeksowanych do waluty obcej czy – choćby pośredniej – możliwości wyciągania negatywnych skutków prawnych z praktyki bankowej dostosowywanej do odpowiednich rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego.

Mając zatem na względzie wskazane zagadnienia, podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy ochrona stabilności sektora bankowego może być opisywana jako forma ochrony war-

---

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



tości konstytucyjnych. Konstytucja wprawdzie nie odnosi się wprost do problemu statusu komercyjnego sektora bankowego w Polsce, co świadczyć może o bezpodstawności twierdzeń o wartościach z nim związanych, jednak tego typu konkluzja niewątpliwie byłaby daleko idącym uproszczeniem. Wartościami konstytucyjnymi są bowiem „nie tylko formułowane bezpośrednio w ustawie konstytucyjnej czy ustawach zwykłych nakazy realizowania czy chronienia określonych wartości, lecz także innego rodzaju sformułowania wyrażające uznanie określonych wartości za istotne z punktu widzenia prawa”<sup>2</sup>. W związku z tym oceny i uznawanie określonych wartości mogą być wyrażane przez prawodawcę nie tylko w sposób bezpośredni, ale też pośrednio i to na różne sposoby, co – choć utrudnia analizę wartości, do których odwołuje się system prawny danego kraju – kreuje zarazem inspirujące pole dla refleksji doktryny<sup>3</sup>.

Równoległe otwartość pojęcia „wartość konstytucyjna” skłania do rozpoczęcia niniejszego tekstu od rozważań nad istotą i sposobem odczytywania wartości konstytucyjnych. Należy bowiem założyć, że tylko jasne określenie przyjmowanych założeń definicyjnych pozwoli na zachowanie czytelności dalszych przemyśleń koncentrujących się na dogmatycznoprawnej refleksji nad Konstytucją jako wzorcem norm kształtujących status sektora bankowego w Rzeczypospolitej. Na podstawie odczytanych w tym kontekście wniosków sformułowano ostatni fragment tego tekstu, w którym opisano zwięźle możliwy wpływ przyjętej koncepcji, określającej status stabilności sektora bankowego w świetle norm konstytucyjnych, na egzegezę wybranych regulacji prawnych.

## Pojęcie wartości konstytucyjnych

Wprawdzie pojęcie „wartości” jest jednym z kluczowych pojęć dla nauk humanistycznych i społecznych, to jednak jego rozumienie nie jest bynajmniej jednoznaczne. „Naznaczone” jest bowiem ujęciem charakterystycznym dla nauk filozoficznych, co naturalnie otwiera jego definicję na spory właściwe dla tej dziedziny. Wyraźnie zatem wskazać należy, że w naukach prawnych mianem „wartości” najczęściej opisuje się określone stany rzeczy wyróżnione przez prawodawcę jako stany pożądane i podlegające – szeroko rozumianej – ochronie ze względu na ich pozytywną ocenę<sup>4</sup>. W tym kontekście warto zauważyć, że dla nauk prawnych kluczową pozostaje przede wszystkim problematyka odczytywania wartości, jakimi kieruje się prawodawca<sup>5</sup>. Nie chodzi przy tym jednak o wartości podzielane przez faktycznego prawodawcę (czyli posłów, Sejm czy Zgromadzenie Narodowe), lecz o wartości przypisywane prawodawcy racjonalnemu. Słusznie bowiem podnosi się w orzecznictwie, że

---

2 Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 9.

3 Tamże.

4 Zob. Z. Ziemiński, *Wartości...*, dz. cyt., s. 15 i n.; M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa*, (w:) *Synteza prawa polskiego od 1989 roku*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M. Pałubska, Warszawa 2013, s. 40.

5 Zob. O. Bogucki, *Model wykładni funkcjonalnej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2016, s. 62.

ustawodawca, którego „wola” podlega uwzględnieniu w procesie wykładni, to nie ustawodawca realny, faktyczny, który nie może krępować dozwolonej swobody interpretacyjnej sądu, bo związek takiego ustawodawcy z przepisem prawa został z chwilą jego uchwalenia (wejścia w życie) zerwany – lecz tzw. ustawodawca racjonalny, wykreowany<sup>6</sup>.

W związku z tym, choć odwołanie się do – ujawnianych w materiałach legislacyjnych – celów, wartości lub idei może ułatwić niekiedy ustalenie aksjologii właściwej dla danej regulacji, to jednak ostatecznie decydującymi w tym zakresie wydają się pewne ideały ujawnione – choćby pośrednio – w samym tekście prawnym.

Zakładając aktualność powyższych konkluzji również w odniesieniu do elementów opisujących istotę „wartości konstytucyjnych”, przyjęć należy, że mianem tym określa się „pewne społeczne stany rzeczy, które poprzez ukształtowanie norm konstytucyjnych i opartego na niej systemu prawnego mają być realizowane”<sup>7</sup>. Wspomiane stany rzeczy odczytywać przy tym należy przede wszystkim poprzez szczegółową analizę tekstu Konstytucji. Według Trybunału Konstytucyjnego bowiem „postanowienia konstytucyjne są formułowane w bardzo różny sposób, obok norm konstytucyjnych mówi się też o zasadach oraz wartościach konstytucyjnych”<sup>8</sup>. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny słusznie wskazuje, że wartości konstytucyjnych poszukiwać można nie tylko w wyraźnych i bezpośrednich wypowiedziach prawodawcy, ale również w pewnych pośrednich sugestiach bądź nawet ideach jedynie uprzednio przez niego założonych. Pozwala to mówić o wartościach *implicite* wyrażonych w Konstytucji oraz o wartościach określonych *explicite*, w sposób wyraźny, bezpośredni. Zarazem wyróżnienia wymaga również podział na wartości samoistne i wartości instrumentalne. O ile pierwsze z nich stanowią bowiem przykład takich stanów rzeczy, których pozytywna ocena jest autonomicznie uzasadniona, o tyle drugie – przyjmując pewne uproszczenie – są przejawem takich sytuacji, których pozytywna ocena jest poniekąd konsekwencją ich pomocniczej roli w osiągnięciu wartości samoistnych.

Podkreślić przy tym należy, że tak rozumiane wartości konstytucyjne pełnią istotną funkcję interpretacyjną. Jak wskazuje się bowiem w literaturze, są one „wyrazem aksjologii, na jakiej dane państwo, a wraz z nim całe społeczeństwo – choć nie zawsze – opiera swój system społeczny i polityczny”<sup>9</sup>. Konsekwentnie tworzą one swoisty „kręgosłup” norm całego systemu prawnego, których treść pociąga za sobą kolejne normy konstytucyjne, ustawowe i innych aktów prawnych. Ich kształt zgodnie z – wynikającą z art. 8 ust. 2 Konstytucji – zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji wyznacza zatem ogólną podstawę aksjologiczną całego systemu prawnego, która powinna być uwzględniana w procesie stanowienia i stosowania prawa<sup>10</sup>. Wykazanie sprzeczności efektów interpretacji językowej określonego przepisu oraz norm lub wartości konstytucyjnych skłaniać bowiem powinno do poszukiwania takiej jego egzegezy, której skutki będą spójne ze wspomnianymi normami i wartościami<sup>11</sup>. W tym

6 Zob. Uchwała SN z 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00, OSNC 2001 nr 4, poz. 53.

7 Zob. Z. Ziemiński, *Wartości...*, dz. cyt., s. 26.

8 Wyrok TK z 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK 2000 nr 2, poz. 58.

9 M. Kruk, *O wartościach Konstytucji*, Państwo i Prawo 2022, nr 10, s. 9.

10 M. Kondej, *Przełamanie rezultatów wykładni językowej zgodnie z zasadą nadrzędności konstytucji*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2019, nr 3, s. 40.

11 Tamże, s. 47–48.

kontekście wciąż aktualna wydaje się zatem teza Trybunału Konstytucyjnego, w której podkreślono, iż każdy interpretator „powinien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyło spójny z prakseologicznego punktu widzenia system”<sup>12</sup>. Spójność systemu prawnego przejawia się bowiem „między innymi w tym, że system taki opiera się na wspólnych wartościach”<sup>13</sup>. Trzonem wspomnianych przez Sąd Najwyższy wartości są bowiem niewątpliwie właśnie wartości konstytucyjne.

## Ochrona systemu bankowego w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych

Podczas poszukiwania odpowiedzi na pytanie o status ochrony stabilności sektora bankowego w polskim systemie prawnym, koniecznym punktem wyjścia wydaje się analiza orzecznictwa ETPCz, który – m.in. w wyroku w sprawie *Mamatas i inni przeciwko Grecji*<sup>14</sup> – przyjął, że ochrona stabilności gospodarczej i konieczność restrukturyzacji zadłużenia gospodarki danego kraju może uzasadniać ograniczenie praw jednostek, zwłaszcza w sytuacji kryzysu gospodarczego i istniejącego ryzyka jego pogłębienia. Bazując właśnie na tym założeniu, Trybunał ostatecznie oddalił skargę jednostek-posiadaczy greckich obligacji, którzy, wskazując na *de facto* przymusowe obniżenie wartości nominalnej ich obligacji, podnosili zarzut naruszenia właściwego im prawa własności. Podobnie również w orzeczeniu *Adorisio i inni przeciwko Holandii*<sup>15</sup> ETPCz – odnosząc się tym razem do problemu przymusowej nacjonalizacji jednego z holenderskich banków komercyjnych ze względu na jego nadmierne zadłużenie – w istocie podzielił argumentację przedstawianą przez stronę rządową, która uzasadniała pewne odstępstwa od standardów rzetelnego procesu sądowego potrzebą ochrony stabilności sektora bankowego. Wskazywano bowiem, że możliwy upadek banku rodziłby poważne konsekwencje dla stabilności całego systemu finansowego, choćby ze względu na koszty związane z uruchomieniem systemu gwarancji depozytów bankowych, utratę zaufania do holenderskich instytucji finansowych, a także istnienie bezpośrednich niedogodności dla posiadaczy rachunków bankowych oraz związany z tymi zjawiskami niepokój społeczny. I choć opisane rozstrzygnięcia zapadły pod wpływem zindywidualizowanych skarg konkretnych jednostek, pozwala to jednak na sformułowanie – co najmniej – dwóch ważnych konkluzji.

Po pierwsze obrazują one, że ochrona stabilności szeroko rozumianego sektora finansowego, w tym też sektora bankowego, może być wartością uzasadniającą ograniczenia konwencyjnych standardów praw jednostki. Mając przy tym na względzie znaczenie EKPCz jako swoistej kodyfikacji międzynarodowych standardów ochrony praw jednostki, a także pamiętając o jej roli jako źródła zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej (art. 6 ust. 3 TUE), słuszne wydaje się postrzeganie stabilności sektora finansowego, w tym sektora bankowego,

---

12 Uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1994, poz. 19.

13 Uchwała SN z 20 września 2007 r., I KZP 26/07, OSNK2 2007 nr 10, poz. 71.

14 ETPCz, *Mamatas i in. przeciwko Grecji*, połączone skargi nr 63066/14, 64297/14, 66106/14, 21 lipca 2016 r.

15 ETPCz, *Adorisio i in. przeciwko Holandii*, skarga nr 47315/13, 17 marca 2015 r.

jako przedmiotu ochrony zarówno na gruncie prawa Unii Europejskiej, jak i prawa międzynarodowego. Przedmiotowa konkluzja koresponduje przy tym ze stanowiskiem TSUE, który niekiedy również zakłada, że potrzeba ochrony praw jednostki, w ramach regulacji systemu nadzoru bankowego, musi uwzględniać także konieczność zabezpieczenia wielu innych interesów, w tym w szczególności stabilności systemu bankowego<sup>16</sup>. Jak słusznie zauważa się przy tym w literaturze z orzecznictwa TSUE, powstałego w kontekście oceny zmian legislacyjnych związanych z kryzysem finansowym z lat 2007–2009, jednym z nadrzędnych celów unijnych regulacji rynku finansowego jest zapewnienie jego stabilności finansowej<sup>17</sup>, co wydaje się uzasadniać ustanowienie określonych obowiązków czy też ograniczenie innych swobód i wartości. Równoległe zauważyć należy, że opisywana konkluzja istotnie oddziałuje przy tym na kształt norm systemu prawnego, którego wykładnia, ze względu na art. 9 Konstytucji, uwzględniać powinna także wartości właściwe dla prawa międzynarodowego i systemu prawnego Unii Europejskiej<sup>18</sup>.

Po drugie wskazać należy, że orzecznictwo ETPCz odwołuje się wprawdzie do potrzeby zapewnienia stabilności sektora finansowego, czy – ściślej – sektora bankowego, to jednak próżno szukać tego typu wartości bezpośrednio w tekście Konwencji czy jej protokołach. Związane jest to z założeniem przyjmowanym przez Trybunał, poczynwszy od orzeczenia w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*<sup>19</sup>, a zakładającym istnienie wymogu poszukiwania w aktach prawotwórczych właściwej równowagi między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa oraz wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki<sup>20</sup>. Trybunał zdaje się bowiem zakładać, że ochrona stabilności sektora bankowego służy w istocie zabezpieczeniu ogólnego interesu społeczeństwa, czy – nawet szerzej – interesu publicznego. Uwypukla to, że także w polskim systemie prawnym brak wyraźnego wskazania na ochronę stabilności sektora bankowego jako wartości konstytucyjnej, nie wyklucza ostatecznie przyjęcia takiej jej kwalifikacji, co uzasadniać można rodzajem proeuropejskiej wykładni pojęcia „interesu publicznego”.

Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że koncepcja ochrony stabilności systemu bankowego, jako przejawu ochrony dobra wspólnego, uwypukla się również w orzecznictwie TSUE, który zdaje się zamiennie używać tego pojęcia oraz sformułowań takich jak: „dobro powszechne”, „dobro interesu publicznego”, czy niekiedy nawet „interes publiczny”<sup>21</sup>. Odwołując się bowiem właśnie do potrzeby ochrony stabilności sektora bankowego jako jednego z przejawów interesu publicznego unijny Trybunał uzasadnił legalność ograniczenia praw osób fizycznych w zakresie ubiegania się o odszkodowanie z tytułu zaniedbania ze strony

16 Sprawa C-222/02, *Peter Paul i inni przeciwko Republice Niemieckiej*, ECLI:EU:C:2004:606.

17 Zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Stabilność finansowa i integracja prawna rynku finansowego UE jako przedmiot rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości*, (w:) *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniczew, T. Sowiński, Warszawa 2015, s. 513 i n.

18 Zob. K. Wójtowicz, *Komentarz do art. 9*, (w:) *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I*, red. M. Safjan i L. Bosek, Warszawa 2016, s. 330 i n.

19 ETPCz, *Sporrong i Lönnrot przeciwko Szwecji*, skargi nr 7151/75 i 7152/75, 23 września 1982 r.

20 Zob. Ł. Duda, J. Kociubiński, *Realizacja ochrony własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na podstawie orzeczenia Lihtgow i inni*, *Wrocławskie Studia Erazmiańskie* 2009, nr 3, s. 236.

21 Zob. O. Pogorzelski, M. Florczak-Wątor, J. Kret, *Zasada dobra wspólnego*, (w:) *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa: komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 191.

organu nadzoru nad rynkiem bankowym<sup>22</sup>. Podobnie, odnosząc się do kwestii warunków udzielenia pomocy publicznej dla jednego z banków, Trybunał wyraźnie zaznaczył, że ochrona stabilności systemu finansowego jest przejawem ochrony interesu publicznego<sup>23</sup>. Tym samym również w świetle orzecznictwa TSUE ochrona stabilności systemu bankowego wydaje się być wartością uzasadniającą wprowadzenie ograniczenia praw jednostek.

Powyższe konkluzje zdają się przy tym korespondować także ze stanowiskiem polskiego Trybunału Konstytucyjnego. W swoim orzecznictwie zakłada on bowiem, iż ustanowienie odpowiednich regulacji gwarantujących sprawne funkcjonowanie systemu bankowego leży zarówno w interesie państwa, jak i wszystkich obywateli<sup>24</sup>. Stwierdzenie takie odpowiada przy tym również decyzjom ustawodawcy, który choćby w art. 101 ust. 10 ustawy o BFG<sup>25</sup> zdaje się identyfikować ochronę „interesu publicznego” właśnie z ochroną stabilności systemu bankowego<sup>26</sup>. Słusznie więc zauważa się także w literaturze przedmiotu, że zabezpieczenie stabilności systemu finansowego jest tak naprawdę przejawem dbałości o dobro wspólne w rozumieniu art. 1 Konstytucji<sup>27</sup>. Stabilność całego systemu finansowego jest bowiem dobrem niekonkurencyjnym oraz powszechnym, gdyż w praktyce trudno wykluczyć z kręgu jego beneficjentów kogokolwiek<sup>28</sup>. Nadto utrata tej stabilności wpływa nie tylko na konkretne jednostki, ale ze względu na tzw. efekt zarażania również na funkcjonowanie całego organizmu gospodarczego państwa, a więc tym samym i organizmu społecznego<sup>29</sup>.

Warto przy tym zauważyć, że Trybunał, rozwijając opisywane stanowisko, podniósł także, iż szczególna pozycja banków w gospodarce rynkowej, a także właściwa im odpowiedzialność za środki powierzone przez deponentów, wymagają wręcz ustanowienia takiej regulacji prawnej, która zapewni przede wszystkim pewność obrotu gospodarczego, choćby wymagało to wyposażenia banków w szczególnie uprawnienia czy instrumenty prawne<sup>30</sup>. Jak zauważył przy tym Trybunał, szczególna rola banków w gospodarce rynkowej wynika bowiem również z ich funkcji – osobliwych pośredników między kredytodawcami (deponentami środków), a kredytobiorcami, gdyż sprawia ona, że troska o sytuację finansową konkretnych banków „ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla nich samych, ale również dla ich klientów – deponentów oszczędności (swoistych faktycznych wierzycieli)”<sup>31</sup>.

22 Sprawa C-222/02, *Peter Paul i inni przeciwko Republice Niemieckiej*, ECLI:EU:C:2004:606.

23 Sprawa C-526/14, *Tadej Kotnik i inni przeciwko Državni zbor Republike Slovenije*, ECLI:EU:C:2016:570.

24 Wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., K 19/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 1.

25 Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz.U. 2024 poz. 487).

26 Zob. P. Szczęśniak, *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Warszawa 2018, s. 21–22.

27 Zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, Państwo i Prawo 2022, nr 10, s. 310; T. Nieborak, *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2017, nr 3, s. 172.

28 Zob. A. Alińska i K. Wasiak, *Czy stabilność systemu finansowego można uznać za dobro publiczne?*, *Studia Ekonomiczne* 2014, nr 198, s. 26; B. Pietrzak, K. Wasiak, *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego – aspekty instytucjonalne i operacyjne*, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace* 2017, nr 1, s. 125.

29 Zob. T. Nieborak, *Rynek finansowy...*, dz. cyt., s. 166; P. Niczyporuk, A. Talecka, *Bankowość. Podstawowe zagadnienia*, Białystok 2011, s. 31; P. Wajda, *Rynki finansowe jako przedmiot szczególnego zainteresowania prawodawcy*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2011, nr 7–8, s. 119.

30 Wyrok TK z 14 kwietnia 2015 r., P 45/12, OTK-A 2015, nr 4, poz. 46, ze zdaniem odrębnym P. Tulei.

31 Wyrok TK z 14 kwietnia 2015 r., P 45/12, OTK-A 2015, nr 4, poz. 46, ze zdaniem odrębnym P. Tulei.

Traktując powyższe uwagi jako punkt wyjścia do dalszych rozważań, zauważyć należy, że pozycja sektora bankowego w polskim systemie prawnym winna być jednak odczytywana w znacznie szerszym kontekście konstytucyjnym. Niewłaściwe wydaje się bowiem jej ograniczenie jedynie do roli jednego z istotnych uczestników określonego modelu gospodarki rynkowej. Wskazuje na to już art. 227 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, stanowiąc, że centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. W ten sposób ustrojodawca potwierdził bowiem, że w systemie prawnym Rzeczypospolitej powinny także istnieć banki o nie-państwowym i nie-centralnym charakterze.

Opisując jednocześnie rolę Narodowego Banku Polskiego jako centralnego banku państwa, prawodawca *a contrario* zasugerował, że NBP „nie ma konstytucyjnie określonego monopolu na obsługę wszystkich finansów publicznych, co oznacza, że banki komercyjne mają przestrzeń do działania w tym zakresie”<sup>32</sup>. Wspominana przestrzeń nie ogranicza się jednak tylko do czynności technicznych, takich jak prowadzenie rachunków bankowych niektórych instytucji publicznych. Jak wynika bowiem *a contrario* z art. 220 ust. 2 Konstytucji sektor banków komercyjnych może m.in. brać udział w kredytowaniu istniejącego deficytu budżetowego państwa<sup>33</sup>. Słusznie przy tym zauważa się w literaturze przedmiotu, że w przeciwieństwie do sytuacji pokrycia deficytu ze środków NBP, opisywany sposób kredytowania deficytu budżetowego nie tylko nie jest działaniem proinflacyjnym, ale również nie budzi wątpliwości z perspektywy art. 227 ust. 1 zd. 3 Konstytucji obligującego NBP do troski o wartość polskiego pieniądza<sup>34</sup>. Trafnie więc podnosi się niekiedy, że ustrojodawca, dopuszczając powstanie deficytu budżetowego, a jednocześnie ograniczając sposoby jego finansowania, w art. 220 ust. 2 Konstytucji sam założył, iż finansowanie niedoborów budżetowych odbywa się przede wszystkim na zasadach rynkowych<sup>35</sup>. Nie powinno zatem dziwić, że finansowanie deficytu budżetowego również w praktyce jest wielokrotnie związane z uzyskiwaniem środków z prywatnego sektora bankowego skupującego różnorodne papiery dłużne państwa. Nie powinno także ostatecznie budzić wątpliwości, pamiętając zarazem o przypisywanej również bankom komercyjnym funkcji kreacji pieniądza, że stabilność sektora bankowego jest stanem pożądanym również z perspektywy ochrony stabilności całego sektora finansów, w tym także sektora finansów publicznych, która jako odrębna wartość konstytucyjna również wymaga szczególnej ochrony<sup>36</sup>.

Biorąc to pod uwagę nie można również pomijać, że stabilny system bankowy wydaje się być też kluczowym instrumentem realizacji konstytucyjnych zadań NBP. Doświadczenia ostatniego globalnego kryzysu finansowego zobrazowały bowiem istniejący związek między stabilnością cen i finansów publicznych oraz stabilnością całego rynku finansowego<sup>37</sup>.

32 E. Komierzyńska-Orlińska, *Podstawy ładu bankowego w polskim prawie konstytucyjnym i administracyjnym*, Annales UMCS Sectio G. Ius. 2017, nr 1, s. 114.

33 Tamże, s. 114.

34 Zob. K. Kluza, *Dług publiczny a sektor bankowy*, Bank 2010, nr 12, s. 13; C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 118–119.

35 Zob. Ł. Kielin, *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022, s. 150 i n.

36 Zob. tamże, s. 245–247.

37 Zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Stabilność fiskalna i stabilność monetarna jako wartości konstytucyjne*, (w:) *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szymyta*, red. A. Gajda,

Nie jest bowiem możliwa ochrona wartości pieniądza bez troski o instytucjonalne zaplecze realizacji polityki pieniężnej, zwłaszcza o stan systemu bankowego, który – jak swoisty krwioobieg systemu gospodarczego – stanowi w istocie mechanizm transmisji impulsów polityki pieniężnej NBP<sup>38</sup>. Dlatego też ochrona stabilności systemu bankowego, rozumiana jako ochrona systemu, który na każdej płaszczyźnie działa w sposób ciągły, efektywny i bezpieczny<sup>39</sup>, winna być również interpretowana jako ochrona instrumentu niezbędnego do skutecznej realizacji zadań NBP.

Równolegle należy zwrócić uwagę, że ochrona stabilności sektora bankowego może być zarazem postrzegana również jako forma ochrony systemu społecznego właściwego gospodarce rynkowej. Jak podnosi się bowiem w literaturze: „Ład bankowy stanowi jeden z elementów ładu publicznego w państwie. Są z nim nierozzerwalnie związane rynek, gospodarka i w konsekwencji przyjęty w danym państwie system gospodarczy”<sup>40</sup>. W tym kontekście stabilny ład bankowy jawi się zatem jako nieodłączny element gospodarki Rzeczypospolitej<sup>41</sup>. Powyższe założenie wyraźnie koresponduje przy tym z tradycyjnymi zadaniami sektora bankowego, który – organizując proces ruchu pieniądza, jego gromadzenia oraz dokonywania rozliczeń pieniężnych w obrocie krajowym i zagranicznym – umożliwia koordynację mikroekonomicznych procesów decyzyjnych, stanowiąc podstawę promowania form efektywności gospodarczej<sup>42</sup>.

Zauważyć przy tym należy, że stabilny system bankowy jest współcześnie nie tylko podstawą rozwoju i istnienia nowoczesnej gospodarki, ale również warunkiem realizacji wielu celów społecznych wymagających znacznych nakładów inwestycyjnych, a w konsekwencji również kredytowania (np. budowa zakładów pracy czy niezbędnej infrastruktury). Jak podnosi się przy tym już od lat 70. w literaturze przedmiotu, tylko stabilne i silne systemy finansowe zapewniają stały i szybki wzrost gospodarczy. W istocie zatem stabilność systemu finansowego, stwarzając podstawy do podejmowania racjonalnych decyzji o alokacji kapitału, jest niezbędnym warunkiem prawidłowego funkcjonowania systemu gospodarczego każdego kraju<sup>43</sup>. Również z badań prowadzonych na płaszczyźnie nauk ekonomicznych wynika, że stabilność systemu bankowego jest czynnikiem istotnie sprzyjającym szybkiemu wzrostowi gospodarczemu kraju<sup>44</sup>. Można zatem przyjąć, że oddziałując na sferę bezpieczeństwa pie-

---

K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, Gdańsk 2020, s. 176–177; A. Jurkowska-Zeidler, *The financial Stability Mandate of the Narodowy Bank Polski: A constitutional Perspective*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2020, nr 5, s. 222–223.

38 Zob. B. Pietrzak, K. Wasiak, *Stabilność...*, dz. cyt., s. 129–130; P. Wajda, *Rynki finansowe...*, s. 119; N. Ruccia, *The role of the private sector in resolution for banks*, *Revista de Derecho Comunitario Europea* 2017, nr 57, s. 619.

39 Zob. E. Kowalewska, *Rola banku centralnego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego*, *Acta Iuris Stetinensis* 2014, nr 5, s. 413; J. Stawska, *Wpływ polityki banków komercyjnych na stabilność rynków finansowych*, *Annales UMCS. Sectio G. Oeconomia* 2014, nr 1, s. 162.

40 E. Komierzyńska-Orlińska, *Podstawy...*, dz. cyt., s. 108.

41 Tamże, s. 115 i n.

42 Zob. Ł. Jurek, K. Mania, *Prawna i społeczna odpowiedzialność banków*, Lublin 2016, s. 27; V. Kałuzińska, *Bank Centralny wobec kwestii stabilności systemu finansowego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2009, nr 1, s. 126.

43 Zob. M. Kiedrowska, P. Marszałek, *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część I*, *Bank i Kredyt* 2002, nr 3, s. 21–22 (z przywołaną tam literaturą).

44 Zob. P. Moninn, T. Jokipii, *The impact of Banking Sector Stability on the Real Economy*, *Journal of International Money and Finance* 2010, nr 32, s. 20.

niądza jako dobra wspólnego<sup>45</sup>, a przez to również na efektywność funkcjonującego systemu gospodarki, ochrona stabilności sektora bankowego powinna być odczytywana również w kontekście rozwoju konstytucyjnego modelu społecznej gospodarki rynkowej.

Nadto nie można pomijać, że ochrona stabilności systemu bankowego może być także definiowana jako forma ochrony bezpieczeństwa jednostek, w tym zwłaszcza ich prawa własności. Mając bowiem na względzie wyrażony w art. 5 Konstytucji obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, w tym także bezpieczeństwa ekonomicznego obywateli, a także fakt, że większość polskiego społeczeństwa lokuje oszczędności w sektorze bankowym, konieczność ochrony stabilności tworzonego przez system nie powinna budzić wątpliwości. W istocie jest to forma ochrony „zarówno dóbr publicznych – bezpieczeństwo całego systemu finansowego, a co za tym idzie stabilności gospodarczej państwa, jak i prywatnych – indywidualnych środków powierzanych bankom – instytucjom »zaufania publicznego«”<sup>46</sup>.

## Podsumowanie

Sformułowane powyżej uwagi uzasadniają postulat, by również w polskim systemie prawnym ochronę stabilności systemu bankowego charakteryzować w istocie jako formę ochrony konstytucyjnego ujęcia interesu publicznego i związanych z nim wartości konstytucyjnych. Stabilny system bankowy jest bowiem stanem pożądanym nie tylko z perspektywy wiążących Rzeczpospolitą norm prawa międzynarodowego, ale również takich wartości jak: ochrona stabilności systemu finansów publicznych, ład społeczny państwa, społecznej gospodarki rynkowej czy bezpieczeństwa obywateli i należnego im prawa własności. I choć przyznać należy, że stabilność systemu bankowego nie jest wartością samoistną, to jednak ze względu na jej instrumentalne podbudowanie, jest niewątpliwie istotną wartością polskiego porządku prawnego. Kwalifikacja taka skłania przy tym do sformułowania dwóch istotnych konkluzji.

Po pierwsze uznać należy, że ochrona stabilności sektora bankowego uzasadniać może ingerencję w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki, co – choć winno mieć charakter wyjątkowy – uzasadniać może ograniczenie nawet konstytucyjnych praw i wolności. Ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie przewidział bowiem możliwości ograniczenia praw jednostki wyłącznie ze względu na inne konstytucyjne prawa i wolności, czy też tylko dla ochrony szczególnie istotnych, samodzielnych wartości konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że już sama potrzeba ochrony ogólnej zasady dobra wspólnego uzasadniać może nałożenie na obywateli obowiązków niezbędnych do zabezpieczenia bezpieczeństwa państwa<sup>47</sup>.

Po drugie, wskazać również należy, że uniwersalna i – relatywnie – szeroka legitymizacja ochrony stabilności sektora bankowego uzasadnia jej postrzeganie nie tylko jako jednego z celów nadzoru nad rynkiem finansowym, ale również wartości uwzględnianej w procesie

---

45 Zob. Ł. Jurek, K. Mania, *Prawna...*, dz. cyt., s. 26 i n.

46 E. Rutkowska-Tomaszewska, *Normy ostrożnościowe wydawane w formie uchwał Komisji Nadzoru Finansowego wobec banków w świetle Konstytucji RP*, (w:) *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej: międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe*, red. I. Mirek, T. Nowak, Łódź 2013, s. 123.

47 Wyrok TK z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.



interpretacji przepisów ustawowych. Wykładnia i stosowanie przepisów prawa nie mogą bowiem prowadzić do nieproporcjonalnej ingerencji w jedną z kolidujących ze sobą wartości. W tym kontekście zastanawiać musi zatem, czy egzegeza art. 385<sup>1</sup> §1 k.c.<sup>48</sup> uzasadniająca ustalenie nieważności określonej umowy kredytu indeksowanego do waluty obcej, a jednocześnie pomijająca związaną z taką interpretacją kwestię zagrożeń dla stabilności sektora bankowego nie stanowi w istocie naruszenia obowiązku dbałości o dobro wspólne i ochronę interesu publicznego. Z Raportu KNF z 2013 roku wynika m.in., że już samo przewalutowanie tego typu kredytów, według kursu z dnia ich udzielenia, spowodowałoby wygenerowanie przez sektor bankowy strat na poziomie 40–50 mld złotych, a w konsekwencji również niewypłacalność co najmniej trzech banków. Taka sytuacja, jak zauważył KNF, oznaczałaby w istocie „destabilizację systemu bankowego (w tym zagrożenie depozytów zgromadzonych w bankach), jak też zagrożenie dla stabilności całego systemu finansowego i całej gospodarki”<sup>49</sup>. I choć powyższe stwierdzenie nie oznacza, że z całą pewnością należy przykładowo wykluczyć dotychczasową wykładnię art. 385<sup>1</sup> §1 k.c., to jednak obrazuje ona pewne wątpliwości związane z pominięciem etapu wykładni systemowej wymagającej proporcjonalnegoważenia kolidujących przejawów interesu publicznego, tj. ochrony konsumenta oraz stabilności systemu bankowego.

## Bibliografia

### Literatura

- Alińska A., Wasiak K., *Czy stabilność systemu finansowego można uznać za dobro publiczne?*, Studia Ekonomiczne 2014, nr 198, s. 13–34.
- Bogucki O., *Model wykładni funkcjonalnej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2016.
- Duda Ł., Kociubiński J., *Realizacja ochrony własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na podstawie orzeczenia Lihtgow i inni*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie 2009, nr 3, s. 234–252.
- Jurek Ł., Mania K., *Prawna i społeczna odpowiedzialność banków*, Lublin 2016.
- Jurkowska-Zeidler A., *Stabilność finansowa i integracja prawna rynku finansowego UE jako przedmiot rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości*, (w:) *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2015, s. 511–522.
- Jurkowska-Zeidler A., *Stabilność fiskalna i stabilność monetarna jako wartości konstytucyjne*, (w:) *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, Gdańsk 2020, s. 173–181.
- Jurkowska-Zeidler A., *The financial Stability Mandate of the Narodowy Bank Polski: A constitutional Perspective*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2020, nr 5, s. 213–223.
- Kałużyńska V., *Bank Centralny wobec kwestii stabilności systemu finansowego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2009, nr 1, s. 123–145.

---

48 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

49 Ocena wpływu na sytuację sektora bankowego i polskiej gospodarki propozycji przewalutowania kredytów mieszkaniowych udzielonych w CHF na PLN według kursu z dnia udzielenia kredytu, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013, s. 6.

- Kiedrowska M., Marszałek P., *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia. Część I*, Bank i Kredyt 2002, nr 3, s. 20–34.
- Kielin Ł., *Stabilność fiskalna jako wartość konstytucyjnie chroniona w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022.
- Kluza K., *Dług publiczny a sektor bankowy*, Bank 2010, nr 12, s. 12–14.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Podstawy ładu bankowego w polskim prawie konstytucyjnym i administracyjnym*, Annales UMCS Sectio G. Ius 2017, nr 1, s. 107–123.
- Kondej M., *Przetłamanie rezultatów wykładni językowej zgodnie z zasadą nadrzędności konstytucji*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2019, nr 3, s. 39–50.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, Państwo i Prawo 2022, nr 10, s. 306–319.
- Kowalewska E., *Rola banku centralnego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego*, Acta Iuris Stetinensis 2014, nr 5, s. 407–422.
- Kruk M., *O wartościach Konstytucji*, Państwo i Prawo 2022, nr 10, s. 9–28.
- Moninn P., Jokipii T., *The impact of Banking Sector Stability on the Real Economy*, Journal of International Money and Finance 2010, nr 32, s. 1–20.
- Niczyporuk P., Talecka A., *Bankowość. Podstawowe zagadnienia*, Białystok 2011.
- Nieborak T., *Rynek finansowy jako dobro wspólne*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2017, nr 3, s. 161–174.
- Ocena wpływu na sytuację sektora bankowego i polskiej gospodarki propozycji przewalutowania kredytów mieszkaniowych udzielonych w CHF na PLN według kursu z dnia udzielenia kredytu*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2013.
- Piechowiak M., *Aksjologiczne podstawy polskiego prawa*, (w:) *Synteza prawa polskiego od 1989 roku*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M. Pałubska, Warszawa 2013, s. 39–70.
- Pietrzak B., Wasiak K., *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego – aspekty instytucjonalne i operacyjne*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace 2017, nr 1, s. 121–139.
- Pogorzelski O., Florczak-Wątor M., Kret J., *Zasada dobra wspólnego*, (w:) *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa: komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 183–195.
- Ruccia N., *The role of the private sector in resolution for banks*, Revista de Derecho Comunitario Europea 2017, nr 57, s. 615–640.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Normy ostrożnościowe wydawane w formie uchwał Komisji Nadzoru Finansowego wobec banków w świetle Konstytucji RP*, (w:) *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej: międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe*, red. I. Mirek, T. Nowak, Łódź 2013, s. 123–134.
- Stawska J., *Wpływ polityki banków komercyjnych na stabilność rynków finansowych*, Annales UMCS Sectio G. Oeconomia, 2014, nr 1, s. 161–168.
- Szczeńsiak P., *Środki przymusowej restrukturyzacji banku*, Warszawa 2018.
- Wajda P., *Rynki finansowe jako przedmiot szczególnego zainteresowania prawodawcy*. Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 7–8, s. 115–128.
- Wójtowicz K., *Komentarz do art. 9*, (w:) *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.

## Źródła prawa

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

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 487).

## Orzecznictwo

ETPCz, *Adoriso i in. Przeciwno Holandii*, skarga nr 47315/13, 17 marca 2015 r.

ETPCz, *Mamatas i in. Przeciwno Grecji*, połączone skargi nr 63066/14, 64297/14, 66106/14, 21 lipca 2016 r.

ETPCz, *Sporrong i Lönnrot przeciwko Szwecji*, skargi nr 7151/75 i 7152/75, 23 września 1982 r.

Sprawa C-222/02, *Peter Paul i inni przeciwko Republice Niemieckiej*, ECLI:EU:C:2004:606.

Sprawa C-526/14, *Tadej Kotnik i inni przeciwko Državni zbor Republike Slovenije*, ECLI:EU:C:2016:570.

Uchwała SN z 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00, OSNC 2001, nr 4, poz. 53.

Uchwała SN z 20 września 2007 r., I KZP 26/07, OSNK2 2007, nr 10, poz. 71.

Uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1994, poz. 19.

Wyrok TK z 14 kwietnia 2015 r., P 45/12, OTK-A 2015, nr 4, poz. 46 – ze zdaniem odrębnym P. Tulei.

Wyrok TK z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.

Wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., K 19/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 1.

Wyrok TK z 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 58.

## CYTOWANIE

Kamil Dąbrowski, *Ochrona stabilności sektora bankowego jako przejaw ochrony wartości konstytucyjnych*, *Studia Administracyjne* 2(20)/2024, 39–51, DOI: 10.18276/sa.2024.20-03.



**Michał Gornowicz**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
michal.gornowicz@uwm.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-1391-0623



## Charakter prawny rady społecznej w samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej

### ABSTRAKT

Realizowane badania polegają na określeniu charakteru prawnego rad społecznych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, co w konsekwencji umożliwi sformułowanie postulatów *de lege ferenda* mających usprawnić sprawowaną kontrolę nad wskazanymi placówkami medycznymi. *De lege lata*, obecny sposób prawnego ukształtowania rad społecznych, czyni go fasadowym, pozbawionym jakiegokolwiek władczego umożliwiającej skuteczną realizację ustawowych celów towarzyszących ich powołaniu<sup>1</sup>.

Istotne wydaje się zatem określenie pozycji i znaczenia prawnego rad społecznych. Przyjęto tezę badawczą, że przyznane radom społecznym kompetencje nie sprzyjają realizacji celu ustawowego, jakim jest zapewnienie skutecznego nadzoru społecznego nad działalnością samodzielnych publicznych zakładów opieki społecznej. Tak sformułowana teza wymaga odpowiedzi na kilka pytań pośrednich. Należy potwierdzić przyjęty wyżej charakter prawny rad społecznych. W tym kontekście ważne jest wskazanie zakresu kompetencji oraz skuteczności wpływu rad społecznych na działania dyrektora samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Do realizacji tego celu badawczego wykorzystano metodę dogmatycznoprawną polegającą na analizie dotychczasowego dorobku doktryny oraz orzecznictwa sądowego, co w konsekwencji pozwoli dokonać oceny skali przydatności rad społecznych w bieżącej działalności podmiotu leczniczego.

Przeprowadzone badania doprowadziły do wniosku, że kształt przepisów regulujących funkcjonowanie rad społecznych uniemożliwia realizację pierwotnego zamiaru ustawodawcy – tj. zapewnienia skutecznego nadzoru społecznego nad działalnością samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. W związku z powyższym należy poddać pod rozwagę uchylenie przepisów dotyczących rad społecznych, przy jednoczesnym zaostrzeniu przepisów dyscypliny finansów publicznych w zakresie prawidłowego wydatkowania środków pieniężnych w ramach funkcjonowania publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Alternatywą dla przedstawionego rozwiązania problemu może być zmiana przepisów polegająca na zastąpieniu rad społecznych organami kontrolno-nadzorczymi, np. komisjami rewizyjnymi, w skład których wchodziłyby wyspecjalizowani członkowie należycie przygotowani do realizowanych uprawnień, które miałyby wiążący, a nie opiniodawczy charakter. Tym samym sprawowana kontrola określonego podmiotu leczniczego miałaby realny, a nie pozorny charakter, przy jednoczesnym usprawnieniu procesu decyzyjnego wewnątrz podmiotu leczniczego.

### SŁOWA KLUCZOWE

radę społeczną, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, ustawa o działalności leczniczej

1 M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 294.

## Legal nature of the social council in an autonomous public health care institution

### ABSTRACT

The basis of the conducted research is a desire to determine the legal character of social councils in independent public health care institutions, which will consequently make it possible to formulate *de lege ferenda* postulates improving and strengthening the exercised control over the indicated medical institutions. *De lege lata*, the current manner of legal shaping of social councils makes it a facade, deprived of any authority enabling effective implementation of statutory objectives accompanying their establishment within the broadly understood social control of independent public healthcare institutions.

The aim of this publication is to determine their position and the importance of social councils. As a research thesis, it was assumed that the competences granted to the social councils do not favour the realisation of the statutory objective of ensuring effective social supervision over the activities of independent public social care institutions. The research thesis formulated requires answers to several intermediate questions. One is to confirm the legal nature of the social councils assumed above. Another aim of the article is to indicate the scope of competence and the effectiveness of the influence of social councils on the activities of the director of an independent public health care institution. The realization of the indicated research objective will take place on the basis of the dogmatic-legal method consisting in the analysis of the previous doctrinal and judicial jurisprudence, which will consequently allow for the assessment of the scale of the usefulness of the social councils in the current activity of the health care entity.

The research carried out leads to the conclusion that the shape of the current provisions regulating the functioning of social councils does not fulfil the original intention of the legislator – i.e. to ensure effective social supervision over the activities of independent public health care institutions. In view of the above, the repeal of the provisions on social councils should be submitted for consideration, with the simultaneous tightening of the provisions on the discipline of public finances in terms of the proper spending of funds in the operation of public health care institutions. An alternative to the presented solution to the problem may be a change in the provisions consisting in replacing social councils with control and supervisory bodies, e.g. audit commissions, which would comprise specialised members duly prepared for the powers exercised, and which would have a binding and not an opinion character. Thus, the control exercised over a particular healthcare entity would be of a real and not fictitious nature, while at the same time improving the decision-making process within the healthcare entity.

### KEYWORDS

social councils, independent public health care institutions, Act on medical activity

## Wprowadzenie

Od czasu przemian ustrojowych, które miały miejsce w 1989 roku, szczególnym obszarem zainteresowania przedstawicieli władz państwowych w Polsce jest dążenie do zapewnienia społeczeństwu należytego dostępu do opieki zdrowotnej. Pomimo tego, że upłynęło niemal 35 lat od uzyskania pełnej suwerenności państwowej, zasygnalizowany problem wciąż pozostaje nierozwiązany. Przejawem podejmowanych działań jest nie tylko sukcesywne zwiększanie nakładów finansowych na poprawę warunków dostępu do świadczeń medycznych realizowanych w ramach systemu ochrony zdrowia, ale również tworzenie i doskonalenie ram prawnych wpływających na poprawę systemu opieki zdrowotnej. Jednym z elementów mających usprawnić funkcjonowanie podmiotów leczniczych jest powołanie rad społecznych

funkcjonujących przy samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, stanowiących wyraz szeroko rozumianej kontroli społecznej nad prawidłowością funkcjonowania publicznych placówek medycznych<sup>2</sup>. Rady społeczne zostały ukształtowane jako jeden z organów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, którym ustawodawca nadaje formę osoby prawnej, przyznając jednocześnie dość okrojone kompetencje i ściśle określone uprawnienia. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań prawnych na szczególną uwagę zasługuje analiza uzasadnienia wejścia w życie ustawy o działalności leczniczej<sup>3</sup>. Ustawodawca wskazuje w nim, że „w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą (tj. samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej) działa rada społeczna, jako organ inicjujący i opiniodawczy podmiotu tworzącego, a jednocześnie doradczy kierownika; ustawa określa skład, tryb powołania oraz zadania rady społecznej”. Jak się wydaje, zamiarem ustawodawcy, towarzyszącym ustanowieniu organu jakim jest rada społeczna, jest próba wzmocnienia kontroli społecznej nad placówkami medycznymi realizującymi zadania podstawowej opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, w zakresie nie tylko prawidłowości wydatkowania środków publicznych, ale również zapewnienia równego dostępu społeczeństwa do profesjonalnej opieki medycznej. Cel ten jednak nie został zrealizowany. Przyznanie kompetencji, bez ukształtowania obowiązku ich realizacji, nie sprzyja skuteczności podejmowanych działań nadzorczych rady społecznej. Niewiążący charakter uchwał wydawanych przez radę społeczną, dotyczących inicjowania i opiniowania podmiotu tworzącego, nie zapewnia możliwości skutecznego realizowania polityki społecznego nadzoru przez radę społeczną<sup>4</sup>.

Wybór poruszanej problematyki wynika z niewielkiego, jak dotąd, zainteresowania ze strony środowisk akademickich tematyką rady społecznej przy publicznym podmiocie leczniczym, co oznacza, że analizowana tematyka daleka jest od wyczerpania. W nielicznych publikacjach naukowych poświęconych tej tematyce akcentowano, że zakres przyznawanych radom społecznym kompetencji powoduje, że są one podmiotami fasadowymi, niewpływającymi realnie na bieżące funkcjonowanie poszczególnych placówek medycznych. Tym samym, w praktyce rad społecznych funkcjonowanie w ramach publicznych podmiotów leczniczych może odnieść przeciwny do zamierzonego skutek, wpływając – zamiast przyspieszenia – na dodatkowe wydłużenie procesu decyzyjnego.

---

2 Rozważania prawne zmierzające do ustalenia charakteru prawnego rady społecznej są istotne, ponieważ odnoszą się do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej stanowiących państwowe osoby prawne lub osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego, których funkcjonowanie pokrywane jest ze środków publicznych. Zob. J. Frąckowiak, *Osoby prawne*, (w:) *System prawa prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 1188.

3 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o działalności leczniczej (druk sejmowy nr 3489) – Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1972) – dalej: u.d.l.

4 R. Staszewski, *Funkcjonowanie i znaczenie rad społecznych w zarządzaniu publicznymi szpitalami*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 2012, nr 5 (13), s. 23–41; J. Ciechorski, *Rada społeczna samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, *Samorząd Terytorialny* 2022, nr 1–2, s. 102–114; M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 298.

## Rada społeczna – zakres przyznanych uprawnień

Podstawą dezaprobaty co do przydatności rad społecznych jest przyjęta ustawowa struktura ukształtowania uprawnień rad nadzorczych wskazana w art. 48 ust. 2 u.d.l., ograniczająca je wyłącznie do kompetencji o charakterze opiniująco-inicjującym. Funkcjonowanie rady społecznej ma relatywnie długą historię w polskim systemie prawnym. Wskazany podmiot został wprowadzony do polskiego ustawodawstwa na mocy art. 44b–47 uchylonej obecnie ustawy z 30.08.1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej<sup>5</sup>. Co prawda uprawnienia rady społecznej zostały szeroko ujęte w art. 48 u.d.l., jednak zakres przyznanych wskazanemu podmiotowi kompetencji uniemożliwia mu realny wpływ na funkcjonowanie danej jednostki leczniczej. Uprawnienia te obejmują:

1. Przedstawianie podmiotowi tworzącemu wniosków i opinii w sprawach:
  - a) zbycie aktywów trwałych oraz zakupu lub przyjęcia darowizny nowej aparatury i sprzętu medycznego, związanych z przekształceniem lub likwidacją, rozszerzenie lub ograniczenie działalności;
  - b) przyznawanie kierownikowi nagród;
  - c) rozwiązanie stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej z kierownikiem.
2. Przedstawianie kierownikowi wniosków i opinii w sprawach
  - a) planu finansowego, w tym planu inwestycyjnego,
  - b) rocznego sprawozdania z planu finansowego, w tym planu inwestycyjnego,
  - c) kredytów bankowych lub dotacji,
  - d) podziału zysku,
  - e) zbycia aktywów trwałych oraz zakupu lub przyjęcia darowizny nowej aparatury i sprzętu medycznego,
  - f) regulaminu organizacyjnego.
3. Dokonywanie okresowych analiz skarg i wniosków wnoszonych przez pacjentów, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu.
4. Opiniowanie wniosku w sprawie czasowego zaprzestania działalności leczniczej.
5. Wykonywanie innych zadań określonych w ustawie i statucie<sup>6</sup>.

Katalog wymienionych uprawnień nie jest zamknięty. Zadania nałożone na rady społeczne mogą obejmować również inne kwestie i sprawy, o ile ich treść odpowiada roli i istocie jaką ona posiada<sup>7</sup>. Kompetencje rad społecznych nie mogą wykraczać poza prerogatywy ustawowe związane z inicjowaniem, opiniowaniem oraz doradzaniem. Podstawą prawną wskazanego twierdzenia jest art. 48 ust. 1 pkt. 1 u.d.l. stanowiący, że w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą działa rada społeczna, która jest organem inicjującym i opiniodawczym podmiotu tworzącego<sup>8</sup>. Szerokość kompetencji organu wymaga konieczności ich uprzedniego uszeregowania. W ocenie autora tego tekstu, powierzone radom społecznym kompetencje

---

5 Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.j. Dz.U. z 2007 r. nr 14 poz. 89 ze zm.).

6 J. Ciechorski, *Rada społeczna...*, dz. cyt., s. 105.

7 Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z 10 kwietnia 2013 r. - NK-N.4131.168.23.2013.MG.

8 W. Maciejko, *Podmioty prowadzące działalność leczniczą niebędące przedsiębiorcami*, (w:) *Prowadzenie działalności leczniczej*, red. P. Bała, M. Załucki, Warszawa 2013, s. 111; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2023 r. – II PSKP 109/21, LEX nr 3570577.



mają głównie charakter opiniodawczy, ponieważ zostały ujęte odpowiednio w art. 48 ust. 2 pkt. 1, 2, 3 i 4 u.d.l. Z kolei uprawnienia inicjujące mogłyby zostać ujęte jedynie w art. 48 ust. 2 pkt. 5, o ile taka możliwość zostanie przewidziana na mocy postanowień statutowych rady<sup>9</sup>.

Na radach społecznych ciąży również obowiązek związany z realizacją czynności kontrolnych. Zgodnie z art. 48 ust. 2 pkt. 3 u.d.l. organ ten dokonuje analizy skarg i wniosków pacjentów, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu. Wskazane ograniczenie należy uznać za uzasadnione, bowiem dokonywanie oceny prawidłowości leczenia przez osoby niemające co do zasady wiedzy medycznej jest nieakceptowalne. Zakres analizowanych przez radę społeczną skarg i wniosków jest szeroki, ponieważ dotyczy szeroko rozumianych praw pacjenta nieobejmujących bezpośrednio procesu jakości udzielania świadczeń zdrowotnych<sup>10</sup>. Przyznane przez ustawodawcę kompetencje nie są jednak realizowane w ramach inicjowania, opiniowania oraz doradzania, co oznacza, że wykonywane są poza przypisanymi radzie społecznej uprawnieniami. Przedmiotowa analiza skarg i wniosków niepotrzebnie przedłuża proces ich rozpatrywania, ponieważ w pierwszej kolejności są one kierowane do rady społecznej, a następnie kierownika podmiotu leczniczego, który rozpoznaje ich treść pod kątem merytorycznym. Co więcej, użyte przez ustawodawcę sformułowanie dotyczące analizy skarg i wniosków pacjentów w sposób jednoznaczny sugeruje, że może ona stanowić jedynie wyraz opinii organu, nie mogąc być rozpatrzona pod kątem merytorycznym<sup>11</sup>.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się nie tylko niewiążący charakter wykonywanych przez radę społeczną uprawnieniami, ale również brak obowiązku prawnego zarówno po stronie kierownika podmiotu leczniczego, jak i podmiotu założycielskiego w zakresie zwracania się do rady społecznej z wnioskiem o wyrażenie opinii w określonej sprawie. Komentowana okoliczność powoduje w praktyce, że niedokonanie wspomnianej czynności nie skutkuje negatywnymi konsekwencjami prawnymi po ich stronie. W związku z powyższym, katalog zadań rady społecznej ujęty w art. 48 ust. 2 u.d.l. określa granice jej aktywności<sup>12</sup>.

W sytuacji, gdy podmioty tworzące pomijają opinie rad społecznych, stają się one zbędne, ponieważ ich samodzielna aktywność dotyczy głównie spraw kadrowo-personalnych. Funkcjonowanie tego wewnętrznego podmiotu – ze względu na postawione przed nim zadania i oczekiwania – należy ocenić negatywnie. Rada społeczna, nie uczestnicząc bezpośrednio w procesie zarządzania, swoim działaniem wydłuża tylko procedury podejmowania decyzji, a jednocześnie rozprasza odpowiedzialność<sup>13</sup>. W konsekwencji, z perspektywy sprawności zarządzania i administrowania publicznego podmiotu leczniczego, analizowany organ jawi się jako całkowicie nieprzydatny. Tym samym ustanowienie rady społecznej odnosi przeciwny do założeń ustawodawcy skutek, bowiem zamiast usprawniać bieżącą działalność podmiotów leczniczych, doprowadza *de facto* do niepotrzebnego wydłużenia procesu decyzyjnego.

---

9 Należy jednak pamiętać o tym, że ewentualnie przypisane radom społecznym uprawnienia inicjujące nie zmieniają rzeczywistego charakteru funkcjonowania organu, którego rola ogranicza się do wykonywania czynności niewiążących.

10 R. Kubiak, *Prawo medyczne*, Warszawa 2021, s. 175.

11 Szerzej J. Ciechorski, *Rada społeczna...*, s. 106.

12 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2000 r., I SA 1603/99, LEX nr 53750; M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 293.

13 Zob. M. Dercz, *Publiczni świadczeniodawcy w ochronie zdrowia, prawno-organizacyjne formy działalności – stan obecny i projektowany*, Antidotum 2003, nr 12.

Z punktu interesu placówki medycznej, realizowane przez rady społeczne kompetencje dotyczą fundamentalnych kwestii takich jak opiniowanie w zakresie kontynuowania współpracy z kierownikiem podmiotu leczniczego, czy też ewentualnego czasowego zaprzestania działalności leczniczej. Rola rad społecznych w dużej mierze uwarunkowana jest postawą przyjętą przez kierownika placówki medycznej, który może, ale nie musi, zwrócić się do rady społecznej z wnioskiem o zaopiniowanie danej kwestii. W związku z powyższym, wyłącznie dobra wola wskazanego kierownika w zakresie ewentualnie przeprowadzonych konsultacji z przedstawicielami rady społecznej determinuje ich rolę i znaczenie w procesie zarządzania określonym podmiotem leczniczym.

## Rada społeczna jako organ

Zgodnie z art. 38 k.c.<sup>14</sup> osoba prawna (do której zalicza się podmiot leczniczy) działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Jak jednoznacznie podkreśla się w orzecznictwie sądowym, organ osoby prawnej stanowi integralny składnik osobowości osoby prawnej, będący istotą jego funkcjonowania. Na podstawie organów, budowana jest struktura organizacyjna określonej osoby prawnej, mająca na celu usprawnienie jej funkcjonowania. W skład organu wchodzi osoba fizyczna reprezentująca osobę prawną w stosunkach zewnętrznych. W przeciwieństwie do przedstawiciela, organ nie jest podmiotem stosunków prawnych, ponieważ tymże podmiotem jest osoba prawna<sup>15</sup>. Braki w składzie właściwych organów zachodzą zarówno wtedy, gdy skład ten jest niezgodny z ustawą lub statutem oraz wówczas, gdy strona nie ma powołanego organu uprawnionego do jej reprezentowania. Ustawodawca określił w art. 70 k.p.c. sposób usunięcia braków, zaś w art. 71 k.p.c. konsekwencje ich nieuzupełnienia, jak również ich nieusuwalności<sup>16</sup>. Ważne jest, aby w ramach teorii organów: 1) przepisy regulujące ustrój danej osoby prawnej przewidywały określony rodzaj organu; 2) konkretna osoba fizyczna powołana została zgodnie z prawem do pełnienia funkcji organu; 3) osoba ta wypełniała funkcję organu w granicach jego kompetencji<sup>17</sup>.

Wbrew literalnemu brzmieniu art. 48 ust. 2 u.d.l. niektórzy przedstawiciele doktryny kwestionują uznanie rady społecznej za organ. Na przykład, Jan Ciechorski wskazuje, że radom społecznym nie należy przypisywać statusu organu. Podstawą przyjętego stanowiska jest w ocenie wskazanego autora nieposiadanie przez rady społeczne jakichkolwiek uprawnień o charakterze władczym zarówno wobec kierownika podmiotu leczniczego, jak i podmiotu tworzącego. Analizowane rozważania ograniczają się jedynie do wskazania definicji negatywnej poprzez przedstawienie, czego nie stanowi rada społeczna. Pomijana jest tym samym kwestia związana z bezpośrednim określeniem charakteru prawnego rad

---

14 Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1933.), dalej: k.c.

15 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 27 czerwca 2019 r., V AGa 13/19, LEX nr 2782620; Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 7 października 2016 r., III AUa 1787/15, LEX nr 2026163.

16 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 14 lutego 2019 r., I ACa 295/18, LEX nr 2704176.

17 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 8 października 2016 r., III AUa 1821/15, LEX nr 2057818.

społecznych<sup>18</sup>. Dotychczasowy dorobek orzecznictwa sądowego – podobnie jak literatury przedmiotu – odwołuje się jedynie do przedstawienia negatywnej definicji rad społecznych poprzez wskazanie, że nie stanowi ona organu w rozumieniu art. 38 k.c.<sup>19</sup>.

W literaturze przedmiotu, nie tylko wymienieni wyżej autorzy wyrażali wątpliwości co do zasadności określenia rady społecznej mianem organu. Wskazuje się bowiem, że ani rady społeczne *in gremio*, ani jej członkowie nie są uprawnieni do działania w imieniu i na rzecz podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą, ani do jego reprezentowania. Zwolennicy przedstawionego stanowiska wskazują, że uprawnienia rady wyczerpują się w relacjach wewnętrznych oraz z podmiotem tworzącym<sup>20</sup>. Podstawą przyjętego stanowiska jest rola rady społecznej będącej podmiotem wyłącznie inicjującym, opiniodawczym i doradczym, co powoduje, że nie została ona wyposażona w jakiegokolwiek kompetencje o charakterze władczym, obejmującym w szczególności prawo prowadzenia spraw placówki, reprezentowania jej na zewnątrz i nadzoru. Rada nie posiada jakichkolwiek uprawnień w zakresie prowadzenia spraw spółki oraz reprezentowania jej na zewnątrz<sup>21</sup>.

W ocenie autora, przedstawiona argumentacja odmawiająca radzie społecznej statusu organu jest nieprzekonująca. Po pierwsze, na gruncie art. 48 u.d.l., ustawodawca intencjonalnie określa radę społeczną jako organ, przypisując jej ściśle określony zakres kompetencji. Nieprzypadkowość określenia rady społecznej mianem organu podkreśla to, że zarówno w treści uzasadnienia projektu u.d.l., jak i po jej uchwaleniu, rada społeczna jest konsekwentnie określana mianem organu w rozumieniu art. 38 k.c. stanowiącego, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. W ocenie autora, przyznany *ex lege* status organu radom społecznym, niezależnie od oceny przepisów, nie może być kwestionowany, ponieważ stanowi wyraz woli ustawodawcy, która powinna być w pełni respektowany<sup>22</sup>. Obligatoryjność ustanowienia rad społecznych w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą powoduje, że stanowi ona nieodłączny element struktury podmiotu leczniczego. Wskazane stanowisko implikuje prezentowane w judykaturze twierdzenie, uznające brak odrębnego, samodzielnego bytu rady społecznej<sup>23</sup>. Prezentowany w literaturze pogląd analizujący charakter rad społecznych przez pryzmat ich kompetencji, przy jednoczesnym pominięciu ich kwalifikacji ustawowej, a także argumentów dotyczących konstrukcji organów osoby prawnej, nie zasługują na aprobatę. Aby uznać, że wewnętrzna struktura stanowi organ osoby prawnej, wystarczy aby ustawodawca ukształtował taki jej charakter, przyznając mu określony wachlarz uprawnień. Nie muszą one mieć przymiotu władczego. Jako przykład takiej struktury można przywołać komisję rewizyjną w spółce z o.o., która ma – co do zasady – kompetencje kontrolne, a jest powszechnie uważana

---

18 J. Ciechorski, *Rada społeczna samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, Samorząd Terytorialny 2022, nr 1–2, s. 103–104.

19 Postanowienia NSA z 15 maja 2012 r., II OZ 401/12, LEX nr 1337538 oraz z 14.06.2012 r., II OZ 491/12, LEX nr 1252264.

20 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2012 r., II OZ 491/12.

21 M. Dercz, *Zasady funkcjonowania podmiotów leczniczych*, (w:) M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 292.

22 J. Frąckowiak, *Osoby prawne...*, dz. cyt., s. 1139.

23 Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 26 stycznia 2012 r., II SA/Bk 854/11, LEX nr 1114851; J. Ciechorski, *Interes prawny rady społecznej podmiotu leczniczego w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Glosa do postanowienia NSA z 14 czerwca 2012 r., II OZ 491/12*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2014, nr 6, poz. 100, s. 100.

za organ tej osoby prawnej. Tym samym ustawodawca nie różnicuje wartości i znaczenia kompetencji przyznanych poszczególnym organom podmiotu leczniczego, w świetle których czynności związane przykładowo z reprezentowaniem podmiotu na zewnątrz miałyby być istotniejsze od nadzorczych, czy też ograniczone do opiniowania różnego rodzaju obszarów funkcjonowania podmiotu leczniczego.

Po drugie, w ramach funkcjonowania rad społecznych podejmowane są przez jej piastunów czynności prawne, wywołujące określone skutki prawne. W doktrynie podkreśla się, że „oświadczenie woli osób fizycznych będących piastunami organu osoby prawnej działających jako ten organ w zakresie jego kompetencji należy traktować jako złożenia oświadczenia woli przez samą osobę prawną”<sup>24</sup>. W związku z powyższym wszelkie działania podejmowane przez radę społeczną realizowane są w ramach bieżącego funkcjonowania publicznego podmiotu leczniczego, którego nieodłącznym elementem jest rada społeczna. Wyrazem funkcjonowania rad społecznych są podejmowane uchwały wywołujące określone skutki prawne w postaci wyrażonego przez organ stanowiska, które może (ale nie musi) być uwzględnione.

Po trzecie, na gruncie funkcjonowania spółek kapitałowych prawa handlowego akcentowany jest podział organów obejmujący odpowiednio organ stanowiący (walne zgromadzenie), organ wykonawczy (zarząd) oraz organ nadzorczy (rada nadzorcza), jednakże w ramach funkcjonowania innej jednostki przedstawiony katalog nie wyklucza możliwości powołania organu koncentrującego w sobie inny zakres kompetencji. Wskazany katalog nie jest bowiem zamknięty. W związku z powyższym, ustawodawca nie przewiduje, że poziom władczości podejmowanych czynności wpływa na przypisanie określonemu gremium charakteru organ. Rodzaj realizowanych przez rady społeczne uprawnień nie może zatem podawać w wątpliwość przypisywania mu statusu jednego z organów podmiotu leczniczego. Nie ulega kwestii, że czynności podejmowane przez organ stanowią wyraz woli poszczególnych rad społecznych, czego dowodem są podejmowane uchwały. Przyjęcie odmiennego założenia godziłoby w istotny sposób we wspomniane wcześniej naruszenie wyrażnie wskazanej woli ustawodawcy, ale również swobody kształtowania struktury organizacyjnej podmiotów leczniczych, które w teorii powinny być podporządkowane sprawności funkcjonowania. Ustawodawca doszedł do przekonania, że – co prawda – rola rad społecznych jako organu jest niewielka, co nie oznacza, że w założeniu legislatora jest ona nieodłącznym elementem wpisującym się w bieżące funkcjonowanie publicznego podmiotu leczniczego. Mając na uwadze przedstawione wyżej rozważania prawne, radom społecznym należy przypisać status organu uchwałodawczo-kontrolny. Powyższe stwierdzenie wynika z tego, że w ramach ich funkcjonowania podejmowane są uchwały głównie o charakterze kontrolnym (wewnętrznym), co zostało zresztą zasygnalizowane na kanwie jednego z wydanych orzeczeń sądowych<sup>25</sup>.

---

24 M. Gutowski, *Osoby prawne*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Gutowski, Warszawa 2021, s. 340; A. Kubiak-Cyrul, *Osoby prawne*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wyd. 2, Warszawa 2020, s. 88.

25 A. Kubiak-Cyrul, *Osoby prawne...* dz. cyt., s. 88; J. Frąckowiak, *Osoby prawne...*, dz. cyt., s. 1149; Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2012 r., II OZ 491/12.

## Kształtowanie składu rady społecznej

Ukształtowanie przez ustawodawcę składu rady społecznej jest jaskrawym przejawem braku realizacji celu ustawowego polegającego na skutecznym nadzorze nad działalnością samodzielnych publicznych zakładów opieki społecznej. Wyrażony wniosek wpływa chociażby z braku ustawowego ukształtowania wymagań dotyczących kwalifikacji członków rad społecznych<sup>26</sup>. W analizowanym kontekście ustawodawca wykazuje się niekonsekwencją, ponieważ w odniesieniu do spółek komunalnych, wprowadzony został obowiązek posiadania określonych kwalifikacji przez członków rad nadzorczych wskazanych przez jednostki samorządu terytorialnego – co miało zapewnić profesjonalizm nadzoru. Na gruncie art. 10a ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, wprowadzone zostały wymagania warunkujące możliwość członkostwa w radzie nadzorczej spółki komunalnej. Należą do nich: wyższe wykształcenie oraz co najmniej 5-letni okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę lub świadczenia usług na podstawie innej umowy albo wykonywania działalności gospodarczej na własny rachunek. Kolejnym wymogiem jest spełnienie przynajmniej jednej ze wskazanych przesłanek w zakresie: 1) posiadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych, ekonomicznych lub technicznych; 2) posiadania tytułu zawodowego radcy prawnego, adwokata, biegłego rewidenta, doradcy podatkowego, doradcy inwestycyjnego lub doradcy restrukturyzacyjnego; 3) ukończenia studiów Master of Business Administration (MBA), posiadanie certyfikatu Chartered Financial Analyst (CFA), Certified International Investment Analyst (CIIA), Association of Chartered Certified Accountants (ACCA) lub Certified in Financial Forensics (CFF). Podkreślenia wymaga fakt, że na gruncie u.d.l. nie zostały odrębnie ustalone kryteria kwalifikacyjne, na podstawie których następować ma wybór członków rady społecznej. Tym samym kandydaci, a później członkowie organu nie muszą cechować się jakąkolwiek wiedzą merytoryczną dotyczącą funkcjonowania systemu ochrony zdrowia czy podmiotów, których działalność podlega nadzorowi z ich strony. Rozwiązaniem zasygnalizowanego wcześniej problemu może być wprowadzenie do postanowień statutowych rady społecznej kwestii związanej z koniecznością spełnienia ściśle określonych wymagań warunkujących możliwość członkostwa w organie. Uzupełnienie statutu rady społecznej we wskazanym zakresie byłoby zgodne z prawem, ponieważ ustawodawca nie przewiduje jakichkolwiek regulacji w analizowanym zakresie<sup>27</sup>.

Dodatkowym problemem pozostaje to, że ustawodawca nie wprowadził zakazu *impossibilitas*. Możliwe jest zatem wystąpienie stanu faktycznego, w którym dojdzie do konfliktu interesów, np. w związku z tym, że poszczególni członkowie rady społecznej są właścicielami lub etatowymi pracownikami niepublicznych podmiotów leczniczych konkurujących z jednostką publiczną, w której organie się znaleźli. W konsekwencji, z teoretycznego punktu widzenia, wskazany członek rady społecznej może podejmować intencjonalne działania na szkodę publicznego podmiotu leczniczego, kierując się wyłącznym interesem prowadzonej przez siebie placówki prywatnej celem przyciągnięcia większej liczby potencjalnych pacjentów.

---

26 J. Ciechorski, *Rada...*, dz. cyt., s. 109; R. Kubiak, *Prawo...*, dz. cyt., s. 172.

27 M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 294.

Z uwagi na to, że każdy samodzielny publiczny zakład opieki społecznej jest jednostką sektora finansów publicznych, przy doborze kadry rady społecznej należy kierować się w sposób szczególny dbałością o dobro publiczne. Osoby reprezentujące podmioty tworzące w kwestiach obsady rady społecznej mogą – w przypadku dokonania obsady kadrowej z ewidentną szkodą dla swojej jednostki – spodziewać się zarzutów o działanie na szkodę finansów publicznych. Przykładowo, w podmiotach leczniczych prowadzonych przez uczelnię medyczną w skład rady społecznej wchodzi odpowiednio przedstawiciele: a) rektora uczelni; b) ministra do spraw zdrowia; c) wojewody; d) przewodniczącego zarządu samorządu województwa; e) okręgowej rady lekarskiej; f) okręgowej rady pielęgniarek i położnych; g) osoby powołane przez senat albo radę naukową w liczbie nieprzekraczającej pięciu. Co więcej, szeroki zakres sprawowanych obowiązków służbowych uniemożliwia realne zaangażowanie w działalność rad społecznych związaną z rzetelnym przygotowywaniem się do posiedzeń organu oraz wiedzy co do zakresu faktycznie realizowanych przez rady społeczne uprawnień.

W ramach rad społecznych podmiotów publicznych innych niż uczelnie medyczne (niebędące przedsiębiorcami) wchodzi z kolei: a) jako przewodniczący – przedstawiciel organu administracji rządowej; b) jako członkowie – przedstawiciel wojewody, przedstawiciele wybrani przez odpowiednio: radę gminy lub radę powiatu, przedstawiciel uczelni medycznej wybrany przez rektora albo dyrektora Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego. Na uwagę zasługuje również to, że w orzecznictwie sądowym akcentuje się, że przypisywanie radzie przymiotu społecznej stanowi mylne założenie, ponieważ jej członkowie nie podejmują swojej działalności dobrowolnie oraz w swoim imieniu, a jako przedstawiciele przykładowo rady gminy czy też rady powiatu<sup>28</sup>. Obecny sposób kształtowania składu rady społecznej nie jest reprezentatywny ani w stosunku do pracowników zakładu, ani do świadczeniobiorców, a katalog zadań stanowi pomieszanie kwestii ekonomicznych ze sprawami kadrowymi oraz medycznymi. Taka sytuacja może negatywnie wpływać na pozycję, jaką posiada rada społeczna wśród organów publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

## Bibliografia

### Literatura

- Ciechorski J., *Rada społeczna samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej*, Samorząd Terytorialny 2022, nr 1–2, s. 102–114.
- Ciechorski J., *Interes prawny rady społecznej podmiotu leczniczego w postępowaniu sądowo-administracyjnym*. Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 czerwca 2012 r., II OZ 491/12, Nowe Zeszyty Samorządowe 2014, nr 6, poz. 100, s. 100.
- Dercz M., *Publiczni świadczeniodawcy w ochronie zdrowia, prawno-organizacyjne formy działalności – stan obecny i projektowany*, Antidotum 2003, nr 12.
- Dercz M., Rek T., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2019.

---

28 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2012 r., II OZ 491/12, LEX nr 1252264.

- Dercz M., *Zasady funkcjonowania podmiotów leczniczych*, (w:) *Ustawa o działalności leczniczej*, red. M. Dercz, T. Rek, Warszawa 2019.
- Frąckowiak J., *Osoby prawne*, (w:) *System prawa prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Gutowski M., *Osoby prawne*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Gutowski, Warszawa 2021.
- Kubiak R., *Prawo medyczne*, Warszawa 2021.
- Kubiak-Cyruł A., *Osoby prawne*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, wydanie 2, Warszawa 2020.
- Maciejko W., *Podmioty prowadzące działalność leczniczą niebędące przedsiębiorcami*, (w:) *Prowadzenie działalności leczniczej*, red. P. Bała, M. Załucki, Warszawa 2013.
- Staszewski R., *Funkcjonowanie i znaczenie rad społecznych w zarządzaniu publicznymi szpitalami*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 2012, nr 5 (13), s. 23–41.

## Akty prawne

- Kodeks cywilny z 23 kwietnia 1964 r. (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1933).
- Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.j. Dz.U. z 2007 r. nr 14 poz. 89 ze zm.).
- Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1972).

## Pozostałe źródła

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 2000 r., I SA 1603/99, (LEX nr 53750).
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 26 stycznia 2012 r., II SA/Bk 854/11, LEX nr 1114851.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 maja 2012 r., II OZ 401/12, LEX nr 1337538.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2012 r., II OZ 491/12, LEX nr 1252264.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o działalności leczniczej (druk sejmowy nr 3489).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z 10 kwietnia 2013 r., NK-N.4131.168.23.2013.MG.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 7 października 2016 r., III AUa 1787/15, LEX nr 2026163.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 8 października 2016 r., III AUa 1821/15, LEX nr 2057818.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 14 lutego 2019 r., I ACa 295/18, LEX nr 2704176.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 27 czerwca 2019 r., V AGa 13/19, LEX nr 2782620.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 14 marca 2023 r., II PSKP 109/21, LEX nr 3570577.

## CYTOWANIE

Michał Gornowicz, *Charakter prawny rady społecznej w samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej*, *Studia Administracyjne* 2(20)/2024, 53–63, DOI: 10.18276/sa.2024.20-04.





**Daniel Józwiak**

Uniwersytet Gdański  
d.jozwiak.118@studms.ug.edu.pl  
ORCID: 0009-0003-2825-0896



## Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 marca 2022 r., II SA/Sz 1285/21

### ABSTRAKT

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 10 marca 2022 r., II SA/Sz 1285/211, jest ważnym głosem w dyskusji nad zróżnicowaniem sytuacji osób uprawnionych do otrzymywania świadczeń rodzinnych, szczególnie w kontekście postanowienia art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Sprawa dotyczyła wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad szwagrem z niepełnosprawnością. Stronie odmówiono świadczenia, dlatego wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Sąd zinterpretował przepisy prokonstytucyjnie, co odbiegało od wykładni *sensu stricto*. Wyrok ten może być interesującym głosem w polskim orzecznictwie, powołano się bowiem na zasadę równości i sprawiedliwości. Wskazano także na wyroki innych sądów w podobnych sprawach, jak również wskazano przepisy prawa, które mogą znacząco wpłynąć na słuszniejszą wykładnię art. 17 ust. 5 pkt 1 lit ustawy o świadczeniach rodzinnych. W rezultacie osoby, które znalazły się w podobnej sytuacji, zostały objęte wsparciem ze strony systemu pomocy społecznej. Poszerzenie grona osób uprawnionych do świadczeń jest znaczącym krokiem w celu bardziej sprawiedliwej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. Wskazano rozbieżności w polskiej linii orzeczniczej w związku z tą sprawą i wskazano argumenty na poparcie wyroku sądu w Szczecinie.

### SŁOWA KLUCZOWE

świadczenia pielęgnacyjne, kodeks rodzinny i opiekuńczy, alimentacje, orzeczenia sądowe

## Approbatory commentary to the Judgement of the Provincial Administrative Court in Szczecin dated 10 march 2022, ref. no. II SA/Sz 1285/21

### ABSTRACT

The March 10, 2022 judgment of the Regional Administrative Court in Szczecin, ref. II SA/ Sz 1285/211, is an important voice in the discussion of the differentiation of the situation of persons entitled to family benefits, particularly in the context of the provision of Article 17(1) of the Law on Family Benefits. The case involved

an application for nursing benefits on the grounds that the party had given up employment or other gainful activity to care for a brother-in-law with a disability. The party was denied the benefit. It filed a complaint with the Regional Administrative Court. The court interpreted the regulations pro-constitutionally, deviating from the interpretation of the regulations strictly speaking. The judgment may be an intervening voice in Polish jurisprudence. The principle of equality, justice was invoked. It also pointed to the judgments of other courts in a similar case, and also referred to legal provisions that may significantly affect the more just interpretation of Article 17(5)(1)(a) of the Family Benefits Act. As a result, people whose situation required it were supported by the social assistance system. The Court's dilution of the group of persons entitled to benefits is an important step towards a fairer interpretation of Article 17(5)(1)(A). The author pointed out the divergence of the Polish line of jurisprudence on the case in question, and drew attention to the arguments that approve the judgment of the court in Szczecin.

#### KEYWORDS

nursing benefits, family and guardianship code, alimony, court decisions

## Teza

Czy osoba spowinowacona może sprawować jednocześnie opieką faktyczną i prawną nad całkowicie ubezwłasnowolnioną, niemającą naturalnych rodziców, osobą niepełnosprawną w stopniu znacznym? Czy osobie, która przejęła rolę matki przysługuje uprawnienie do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego na mocy artykułu 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych?

## Wprowadzenie

Sednem tej glosy jest omówienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 10 marca 2022 roku, II SA/Sz 1285/21 w sprawie przyznania świadczenia innej osobie, niż ta, która została wymieniona w art.17 ust. 1 pkt 4 ustawy z 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych<sup>1</sup> (dalej: u.ś.r). Omawiając tę konkretną sprawę, posłużono się porównaniem tego wyroku do innych odnoszących się do wymienionego wcześniej przepisu prawnego. Odwołano się także do opracowań naukowych oraz praktycznych, w których dokonano interpretacji art. 17 ust. 1 pkt 4 (u.ś.r).

W orzecznictwie sądów można dostrzec pewną dwoistość spojrzenia na tę sprawę. Stanowisko pierwsze dotyczy postulatów, aby utworzyć świadczenia obejmujące też inne osoby, niż uwzględnione w świadczeniu pielęgnacyjnym (tj. inne niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>2</sup>), kierując się przesłanką, że świadczenie winno przysługiwać nie tylko dlatego, że jest się bliskim krewnym lub małżonkiem osoby potrzebującej wsparcia, lecz także w przypadku, gdy ze względów obiektywnych osoby te

---

1 Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 323).

2 Tamże.

nie są w stanie faktycznie sprawować opieki. W przypadku drugiego stanowiska zakłada się, że przywilej otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego pojawia się jedynie w sytuacji, gdy osoby zobowiązane do alimentacji są krewnymi w bliższym stopniu lub małżonkami osoby wymagającej wsparcia, a osoba ta posiada orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Za jeden z głosów za nieprzyznawaniem w tej sytuacji świadczeń uznać można wyrok Sądu Wojewódzkiego w Kielcach z 25 października 2012 roku<sup>3</sup>. Jednoznacznie określono, że skarżący występujący o opiekę nad H.W., jest jego siostrzeńcem, a więc krewnym w linii bocznej, czyli nie jest osobą, na której w myśl art. 17 ust. 1 pkt 4 (u.s.r.) ciążyłby obowiązek alimentacyjny. Zatem zgodnie z tym artykułem nie może on pełnić roli opiekuna faktycznego i nie mogą mu być przyznane środki pielęgnacyjne. Naczelny Sąd Administracyjny z kolei poparł orzeczenie sądu niższej instancji z 10 maja 2012 roku<sup>4</sup>, podkreślając, że ustawodawca określił szczegółowo krąg osób, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne. Zwrócił również uwagę, że rolą sądu nie jest zastępowanie ustawodawcy i przyznawania świadczeń osobom niewymienionym w ustawie, w szczególności, jeśli obowiązek wydania takiej normy nie wynikał z normy konstytucyjnej. Kluczowy jest tutaj również przepis z art. 178<sup>5</sup>, który stanowi, że sędziowie są niezawisli bezpośrednio, więc podlegają Konstytucji oraz innym ustawom. Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 lipca 2022 roku<sup>6</sup>. Wskazał on na językową wykładnię treści przepisu art. 17 ust. 1 pkt. 4 (u.s.r.). Po raz kolejny zwrócono uwagę na konieczność sztywnego trzymania się katalogu osób na których ciąży obowiązek alimentacyjny. Jasno stwierdził, że świadczenie przysługuje osobom, które są zobowiązane do utrzymywania członka rodziny wymagającego opieki. Osoby te mają prawo ubiegać się o otrzymanie świadczenia pielęgnacyjnego.

## Stanowisko podjęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

Odmienne od powyższych wyroków jest orzeczenie Sądu Wojewódzkiego w Szczecinie z 10 marca 2021 roku<sup>7</sup>. W wyroku zasądzono przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która była w drugiej linii pokrewieństwa (bratowej w ramach opieki nad bratem męża). Wójt gminy K., po rozpatrzeniu zgłoszenia, odmówił przyznania świadczenia. Bezpośrednią przyczyną takiej decyzji było to, że interesantka nie należała do kręgu osób spokrewnionych z panem M.G. Wnioskodawczyni przedłożyła wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które podtrzymało orzeczenie o utrzymaniu wydanej decyzji w mocy. Organ odwoławczy (SKO) nie poddał pod dyskusję tego, że skarżąca nie jest według przepisów traktowana jako członek rodziny. Według SKO, przepisy art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych jednoznacznie określają, kto ma prawo do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego związanego z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, ograniczając to prawo

3 Wyrok WSA w Kielcach z 15 kwietnia 2021 r., II SA/Ke 192/21, LEX nr 3178584.

4 Wyrok NSA z 10 maja 2012 r., I OSK 2149/11, LEX nr 1404101.

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

6 Wyrok NSA z 12 lipca 2022 r., I OSK 1766/21, LEX nr 3421484.

7 Wyrok WSA w Szczecinie z 10 marca 2022 r., II SA/Sz 1285/21, LEX nr 3333673.

tylko do osób zobowiązanych do zapewnienia utrzymania. Natomiast w art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych bezpośrednio wskazano, że świadczenie to przysługuje tym, którzy są zobowiązani do alimentacji, zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. W orzeczeniu wyroku sądowego zwrócono szczególną uwagę na wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2006 roku (sygn. akt P 23/05), 18 lipca 2008 roku (sygn. akt P 27/07) oraz z 22 lipca 2008 roku (sygn. akt P 41/07). Powołano się tam na szczególną więź łączącą osobę poszkodowaną z opiekunem. Skarżąca pełni funkcje opiekuna faktycznego i prawnego (przy braku rodziców naturalnych). Mimo braku formalnego powiązania prawnego z osobą wymagającą pielęgnacji, skarżąca działała w roli matki, co w opinii sądu uzasadniło przyznanie jej świadczenia. Został podkreślony cel regulacji, który zakłada pomoc osobom zmuszonym do rezygnacji ze swojej pracy zarobkowej z powodu obowiązku sprawowania opieki nad osobami tego wymagającymi. Zwrócono również uwagę, że celem regulacji ustawodawcy jest to, aby nie każdy mógł starać się o świadczenie pielęgnacyjne. Sąd podkreślił też, że sytuacja ta ma szczególny charakter.

## Analiza oraz ocena wyroku wydanego w WSA w Szczecinie

Aby móc rzetelnie wyrazić stanowisko w dyskusji należy zrozumieć, dlaczego krąg osób wymienionych w ustawie o świadczeniach pielęgnacyjnych jest tak wąski. Grono to nie jest przypadkowe, ma bowiem oparcie w dwóch orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego – z 16 czerwca 2008 roku (sygn. akt P 37/07<sup>8</sup>) i 22 lipca 2008 roku (sygn. akt P 41/07<sup>9</sup>). Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nie tylko rodzic lub opiekun faktyczny niepełnosprawnego dziecka, ale także inni członkowie rodziny, na których ciąży obowiązek opieki (zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego), mają prawo ubiegać się o świadczenie z tytułu rezygnacji z aktywności zawodowej. Kluczowe jest też odwołanie się do przepisu art. 17 ust 1 pkt 4 (u.ś.r.) oraz do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Pogląd w tej sprawie został wyrażony przez NSA, który stwierdził, że przepisy art. 16a, jak i art. 17 ust. 1 (u.ś.r.) mają swoje uregulowanie w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>10</sup>. Doktor Bartłomiej Chłudziński podzielił się trafnym spostrzeżeniem na kwestię obowiązku alimentacyjnego – „Zwrot pojęciowy, «obowiązek alimentacyjny» powinien być wykładany w sposób jednolity na gruncie obu przepisów. Wynika to z zasady, która stanowi, że nie można interpretować tego samego pojęcia odmiennie w jednym akcie prawnym”<sup>11</sup>. Kluczowy jest tu sam termin obowiązku alimentacyjnego i jego rozumienie na gruncie polskich przepisów prawnych, nie został bowiem jednoznacznie zdefiniowany ani zinterpretowany, i może on na przykład oznaczać potencjalny obowiązek (stosunek prawno-alimentacyjny<sup>12</sup>). Wyroki polskich sądów opisują, jak ów termin rozumieć. Mimo że przyczynianie się przez małżonków do

---

8 Wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., P 37/07 Dz.U. Nr 110, poz. 706.

9 Wyrok TK z 22 lipca 2008 r., P 41/07 Dz.U. Nr 138, poz. 875.

10 Wyrok NSA z 12 lipca 2022 r., I OSK 1766/21, LEX nr 3421484.

11 B. Chłudziński, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021, s. 427–428.

12 R. Babińska-Górecka, M. Lewandowicz-Machnikowska, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 193.

utrzymania rodziny nie stanowi formalnego obowiązku alimentacyjnego, to uważa się je za obowiązek zbliżony do alimentacyjnego. Pogląd taki został wyrażony w wyroku sądowym WSA w Bydgoszczy z 28 kwietnia 2009<sup>13</sup> roku. WSA podzielił również pogląd przedstawiony przez Sąd Najwyższy w wyroku sądowym z 18 maja 2004 roku<sup>14</sup>. W jego postanowieniu stwierdzono, że: „Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie przewiduje istnienia obowiązku alimentacyjnego pomiędzy małżonkami. Unormowany został jedynie obowiązek alimentacyjny pomiędzy małżonkami rozwiedzionymi (por. art. 60 k.r.o.<sup>15</sup>) oraz małżonkami, w stosunku do których orzeczono separację (art. 61 4 k.r.o.)”. Myśl ta, według mnie, nie jest szczególnie trafna. Można odnieść się tu do zdania wyrażonego przez prof. R. Babińską-Górecką oraz dr hab. M. Lewandowicz-Machnikowską. Autorki komentarza do ustawy o świadczeniach społecznych zauważyły, że w odmiennych sformułowaniach (u.ś.r.) dopatrzyć się można różnic w kwalifikacji obowiązku. Nie bez znaczenia jest tu też art. 27 (k.r.o.). W przepisie jasno stwierdzono, że obaj małżonkowie są zobowiązani do zaspokajania potrzeb w zakresie zarobkowym i majątkowym członków rodziny. Wyznaczenie w przepisie obojga małżonków może wskazywać na skoncentrowany obowiązek alimentacyjny, który sugerowałby, że dana osoba także należy do grona podmiotów zobowiązanych do alimentacji. W przypadku, gdy istnieją określone związki rodzinne lub prawnie uregulowane zobowiązania powodujące uzależnienie jednej osoby od drugiej, mogą pojawić się określone przesłanki ustawowe. Na ich podstawie podmioty zależne mogą rościć sobie prawo do otrzymywania alimentów. Jest to wskazanie zawarte w ramach kodeksu rodzinnego<sup>16</sup>. W opozycji do przepisu art. 27 (k.r.o.) jest zapis przepisu art. 128 (k.r.o.), w którym zaznaczono, że obowiązek alimentacyjny jest obciążeniem tylko krewnych oraz rodzeństwa w linii prostej. Jako przykład warto podać, że państwo, pomimo niewskazania członka rodziny uprawnionego do pobierania świadczeń pielęgnacyjnych, dokonało takiego wyszczególnienia wobec specjalnego zasiłku opiekuńczego. Ważny dla argumentacji przepisów na gruncie pomocy i podziale świadczeń jest art. 379 (k.c.)<sup>17</sup>. Wykonywanie alimentacyjnego obowiązku z przepisów art. 27 (k.r.o.) jest unormowane w innym rozdziale kodeksu cywilnego, o czym świadczy art. 379. Podzielne świadczenie może być spełnione, jeśli zachodzi istotna zmiana przedmiotu lub wartości, zatem świadczenie pieniężne może mieć swój podzielny (między małżonków) charakter, jeśli tylko nie zmienia to charakteru tego świadczenia<sup>18</sup>. Jest to też zgodne z umową strony w małżeństwie do wspólnego działania w myśl art. 23 i art. 27 k.r.o. Organy, które wcześniej orzekały w tej sprawie, nie dostrzegły powodu, by uznać za opiekuna prawnego (w myśl przepisów k.r.o.) osobę, wobec której zmaterializował się obowiązek alimentacyjny. W konsekwencji osoba, która zajmuje się poszkodowanym, ma prawo do świadczenia, ponieważ zastępuje ona rodzica. Pogląd konstytucyjny też jest ważnym głosem w kontekście tego wyroku.

13 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 28 kwietnia 2009 r., II SA/Bd 154/09, LEX nr 535913.

14 Wyrok SN z 18 maja 2004 r., IV CK 371/03, LEX nr 174213.

15 Ustawa z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 z późn. zm.).

16 T. Smoczyński, *System prawa cywilnego komentarz świadczenia*, (w:) *System prawa prywatnego t. 11 prawo rodzinne*, Warszawa 2009, s. 213.

17 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

18 E. Gniewek, P. Machnikowski red., *Komentarz kodeksu cywilny*, Warszawa 2021, s. 800.

Wojewódzki Sąd w Szczecinie podkreślił, że nie tyle językowa, ile formalistyczna wykładnia doprowadziła do nieuzyskania świadczenia przez jedyną osobę, która faktycznie mogła zająć się osobą niepełnosprawną. Jak podkreślił sąd – stosowana wykładnia formalistyczna omawianych przepisów pozbawiłaby świadczeń pieniężnych wiele osób, które mogłyby sprawować opiekę nad osobą chorą. Byłoby to też trudne do pogodzenia z art. 71 Konstytucji, który zakłada pomoc rodzinom w trudnej sytuacji materialnej, a także art. 2, oraz art. 67 tejże. Opiekun, który sprawuje opiekę nad osobą chorą, nie jest wspierany przez państwo, mimo że w ramach świadczenia tej opieki musiał zrezygnować z pracy zarobkowej. Koncepcja sprawiedliwości społecznej wynikająca z art. 2 Konstytucji RP, polega na dążeniu do utrzymania równowagi w relacjach międzyspołecznych oraz na unikaniu wprowadzania nieuzasadnionych i nieobiektywnych przywilejów dla wybranych grup obywateli. Jest to cel, który powinno realizować demokratyczne państwo prawa. Państwo, które nie dąży do realizacji idei sprawiedliwości, nie może być uznane za takowe<sup>19</sup>. Warty wzmianki jest także fakt, że omawiany wyrok został uchylony 5 maja 2023 roku. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że nie można powoływać się na ogólne zasady konstytucyjne, aby interpretować przepis art. 17 (u.ś.r.) w sposób rozszerzający. Taka wykładnia nie może prowadzić do przyznawania świadczeń osobom, które nie są zobowiązane do obowiązku alimentacyjnego<sup>20</sup>.

## Podsumowanie

Problematiczny przepis art. 17 ust. 1 (u.ś.r.) jest nieustannie źródłem sporów prawnych. Wyrok wydany przez WSA w Szczecinie uważam za słuszny. Jest on przykładem sprawiedliwego wyroku w sprawie, która w orzecznictwie budzi wiele wątpliwości. Źródłem problemu jest w tym wypadku bierność ustawodawcy, a brak konkretnych zmian powoduje dalsze narastanie niejasności wokół omawianego przepisu. Dostyc wąski zakres podmiotowy nie sprzyja podjęciu starań, aby ułatwić funkcjonowanie tym, którzy faktycznie mogliby sprawować opiekę nad osobą w potrzebie. Brak rozwiązań w tym zakresie może doprowadzić do zmniejszenia się zaufania obywateli wobec państwa, którego zadaniem jest udzielenie mu pomocy w trudnej sytuacji rodzinnej.

## Bibliografia

### Literatura

Babińska-Górecka R., Lewandowicz-Machnikowska M., *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2010.

---

19 G.J. Leśniak, K. Żączkiewicz-Zborska, NSA: *Przyznawanie świadczeń pielęgnacyjnych dla innych osób niż spokrewnione w I stopniu, uzależnione od orzeczenia*, <https://www.prawo.pl/kadry/swiadczenia-pielegnacyjne-dla-innych-osob-niz-spokrewnionych-w-i,518228.html>.

20 Wyrok NSA z 5 maja 2023 r., I OSK 1025/22, LEX nr 3588779.

Chłudziński B., (w:) *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, red. P. Rączka, Warszawa 2021.  
Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021.  
Smyczyński T., *System prawa cywilnego komentarz świadczenia*, (w:) *System prawa prywatnego t. 11 prawo rodzinne*, Warszawa 2009.

## Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.).  
Ustawa z 23 kwietnia 1964 r.. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).  
Ustawa z 25 lutego 1964 r.. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 z późn. zm.).  
Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 390).

## Orzecznictwo

Wyrok NSA z 10 maja 2012 r., I OSK 2149/11, LEX nr 1404101.  
Wyrok NSA z 12 lipca 2022 r., I OSK 1766/21, LEX nr 3421484.  
Wyrok NSA z 5 maja 2023 r. I OSK 1025/22, LEX nr 3588779.  
Wyrok Sądu Najwyższego z 18 maja 2004 r., IV CK 371/03, LEX nr 174213.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2008 r., P 37/07.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 lipca 2008 r., P 41/07.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z 28 kwietnia 2009 r., II SA/Bd 154/09 LEX nr 535913.  
Wyrok WSA w Szczecinie z 10 marca 2022 r., II SA/Sz 1285/21, LEX nr 3333673.  
Wyrok WSA w Kielcach z 15 kwietnia 2021 r., II SA/Ke 192/21, LEX nr 3178584.

## Źródła internetowe

Leśniak G.J., Żaczkiewicz-Zborska K., NSA: Przyznawanie świadczeń pielęgnacyjnych dla innych osób niż spokrewnione w I stopniu, uzależnione od orzeczenia, <https://www.prawo.pl/kadry/swiadczenia-pielegnacyjne-dla-innych-osob-niz-spokrewnionych-w-i,518228.html>.

## CYTOWANIE

Daniel Józwiak, *Glosa aprobująca do wyroku Sądu Wojewódzkiego w Szczecinie z dnia 10 marca 2022 r., II SA/Sz 1285/21*, *Studia Administracyjne* 2(20)/2024, 65–71, DOI: 10.18276/sa.2024.20-05.





**Dominika Skoczylas**

Uniwersytet Szczeciński  
dominika.skoczylas@usz.edu.pl  
ORCID: 0000-0003-1231-8078



## **Artykuł recenzyjny monografii Łukasza Dubińskiego i Przemysława Zdyba, *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, Wydawnictwo Currenda, Sopot 2023, ISBN: 978-83-65966-58-2, ss. 153**

### **Problematyka badawcza**

Niewątpliwie jednym z elementów prawidłowego i efektywnie funkcjonującego państwa jest zasada sprawnej egzekucji. Zgodnie z definicją egzekucja oznacza przymusowe ściąganie należności skarbowych lub długów przysądzonych wierzycielowi. Z kolei egzekwowanie to wymaganie wykonania, spełnienia czegoś, czy też stosowanie środków przymusu w celu wykonania orzeczeń władz, w szczególności państwowych i sądowych<sup>1</sup>. W demokratycznym państwie zasada sprawnej egzekucji pełni funkcję gwarancyjną, potwierdzającą zasadność jej prowadzenia zarówno w przypadku powstania obowiązków o charakterze publicznoprawnym, jak i prywatnoprawnym. W polskim systemie prawnym znane są dwa typy prowadzenia egzekucji sądowej i administracyjnej. Jednakże, tak w jednym, jak i w drugim przypadku, zachodzi konieczność wykorzystania konkretnych środków egzekucyjnych, mających charakter przymusowy, celem których jest zrealizowanie obowiązków (doprowadzenie do ich wykonania). Przymus zatem opiera się na silnym władztwie podmiotów mających kompetencje do zastosowania odpowiednich środków egzekucyjnych. Krajowy ustawodawca wyróżnia egzekucję sądową, która prowadzona jest na podstawie ustawy z 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego<sup>2</sup> oraz administracyjną, którą regulują przepisy ustawy z 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>3</sup>. Warto odnotować, że ustawy powstały w latach 60. XX wieku, dlatego też z uwagi na historyczny

1 E. Sobol (opr.), *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 185.

2 Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.).

3 Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2505, ze zm.).

charakter musiały zostać dostosowane do aktualnych uwarunkowań prawnych (m.in. do prawa Unii Europejskiej) i ustrojowych.

Należy zwrócić uwagę, że choć kluczowym celem egzekucji sądowej i administracyjnej jest wykonanie obowiązku, mają one zgoła inny charakter. Jak wskazuje Kamil Miśtał „przedmiotem egzekucji sądowej są sprawy cywilne dotyczące wykonania obowiązków na podstawie orzeczeń sądowych, a także innych aktów, z których te obowiązki wynikają (...)”<sup>4</sup>, z kolei przedmiotem postępowania administracyjnego „jest zastosowanie przez organy administracji publicznej określonych środków przymusu w celu wykonania przez jednostkę obowiązków o charakterze publicznoprawnym (administracyjnoprawnym)”<sup>5</sup>. W kręgu zainteresowania pozostaje również struktura przepisów dotycząca postępowania egzekucyjnego. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji reguluje kwestię egzekucji kompleksowo w treści całego aktu prawnego, podczas gdy w kodeksie postępowania cywilnego, postępowania egzekucyjne prowadzone przez komorników i sądy rejonowe zajmują miejsce w części trzeciej, zatytułowanej „Postępowanie egzekucyjne”. Językiem u wagi jest jednak ten obszar egzekucji administracyjnej, który jest częścią wspólną egzekucji sądowej i administracyjnej, a mianowicie zbieg egzekucji. Zbiegiem jest sytuacja, w której zarówno egzekucja administracyjna, jak i sądowa skierowana jest do tego samego prawa lub rzeczy i dotyczy tego samego dłużnika (zobowiązanego), ale jest prowadzona przez odrębne organy (podmioty) egzekucyjne. Przepisy dotyczące zbiegu egzekucji administracyjnej zostały uregulowane w rozdziale 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Zbieg egzekucji”, natomiast egzekucji sądowej w art. 773 kodeksu postępowania cywilnego.

Publikacja Łukasza Dubińskiego oraz Przemysława Zdyba – *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej* jest interesującym opracowaniem naukowym, które należy uznać za kompendium wiedzy na temat zasad prowadzenia postępowania egzekucyjnego w przypadku zaistnienia zbiegu egzekucji. Dokonany przez Autorów wybór tematu badawczego należy uznać za w pełni uzasadniony, przede wszystkim z uwagi na istniejące problemy prawne w przedmiocie rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej. Może ponadto otwierać pole do dyskusji z przedstawicielami doktryny. Przedmiotowe zagadnienie zostało bowiem omówione m.in. w publikacji Jana Olszanowskiego – *Zbieg egzekucji w sądowym i administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*<sup>6</sup> pod kątem analizy problemów występujących na poszczególnych etapach postępowania egzekucyjnego. Analiza porównawczo-prawna ww. publikacji Łukasza Dubińskiego i Przemysława Zdyba oraz monografii Jana Olszanowskiego może przyczynić się do wyjaśnienia toku postępowania i sposobu eliminacji zbiegu egzekucji w zależności od sytuacji procesowej.

---

4 K. Miśtał, *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, Zeszyty Prawnicze 2013, nr 13 (2), s. 175–176.

5 Tamże.

6 J. Olszanowski, *Zbieg egzekucji w sądowym i administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

## Konstrukcja pracy, metody badawcze

Przedmiotem zainteresowania Autorów recenzowanej monografii jest zarówno warstwa przedmiotowa, jak i podmiotowa regulacji w dziedzinie egzekucji sądowej i administracyjnej. Na uwagę zasługuje to, że Autorzy prowadzą wywód od ogółu do szczegółu, tj. od pojęcia egzekucji, przez wyjaśnienie instytucji zbiegu i przesłanek zbiegu, aż po wskazania obowiązków organów egzekucyjnych i omówienie warunków kolejnego zbiegu egzekucji. Rozważania kończą, prezentując regulacje szczególne dotyczące zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i kodeksie postępowania cywilnego. Autorzy wyselekcjonowali zatem najważniejsze kwestie w obszarze zbiegu egzekucji. Dokonali szczegółowego przeglądu aktualnych aspektów zbiegu egzekucji, co należy uznać za w pełni uzasadnione, zważywszy na wysoki stopień skomplikowania procedur egzekucyjnych. Ze względu na powyższe recenzowana publikacja charakteryzuje się istotnym walorem naukowym i edukacyjnym, jest także odpowiedzią na zapotrzebowanie w materii kompleksowego i transparentnego wyjaśnienia zawichości prawnych dotyczących problematyki zbiegu egzekucji. Za znaczący walor można również uznać to, że Autorzy oparli swoje stwierdzenia nie tylko na dwóch kluczowych aktach prawnych, ale sięgnęli do dorobku doktryny oraz orzecznictwa. Odniesienie do teoretycznych i praktycznych aspektów zbiegu egzekucji pozwala wyjaśnić wątpliwości interpretacyjne, jednocześnie akcentuje złożony i skomplikowany charakter zbiegu egzekucji.

Monografia ta jest interesującym i oryginalnym ujęciem tematu. Składa się z siedmiu rozdziałów, w których Autorzy wyselekcjonowali następujące zagadnienia: pojęcie egzekucji, instytucję zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej, przesłanki zbiegowe, obowiązki organów egzekucyjnych, wstrzymanie czynności egzekucyjnych, kolejny zbieg egzekucji, zbieg egzekucji w przepisach szczególnych. Rozdziały zostały podzielone na podrozdziały, monografia zawiera wstęp i rozbudowaną bibliografię, co wskazuje na przejrzysty, proporcjonalny, spójny i logiczny układ, w pełni oddający tematykę monografii. W pracy zamieszczono także wykaz najważniejszych skrótów. Autorzy stosują prawidłową nomenklaturę nazewnictwa.

Wybrany przez Autorów temat pozwolił na wykorzystanie kilku metod badawczych: dogmatyczno-prawnej, teoretyczno-prawnej i prawno-porównawczej, które zastosowano do analizy poszczególnych aspektów zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej. Jednocześnie, umiejętnie wykorzystali poglądy doktryny w celu wykładni skomplikowanych regulacji prawnych. Wypada również podkreślić, że monografia została opublikowana w tradycyjnej wersji „papierowej” oraz elektronicznej, co umożliwia zapoznanie się z jej treścią w sposób odpowiedni dla odbiorcy.

We wstępie do monografii Autorzy wskazali, że „pretekstem do przygotowania tego opracowania była istotna zmiana w przepisach dotyczących zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej, która została wprowadzona na podstawie postanowień ustawy z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 1311 ze zm.)”<sup>7</sup>. Sformułowali również ciekawą tezę, że „przyjęte rozwiązania stanowiły swoisty przełom kopernikański, jeżeli chodzi

---

7 Ł. Dubiński, P. Zdyb, *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, Wydawnictwo Currenda, Sopot 2023, s. 9.

o instytucję zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej”<sup>8</sup>. Autorzy podkreślają, że pomimo częstego użycia słowa „zbieg”, tak w jednej, jak i w drugiej ustawie, nie zdecydowano się na jego zdefiniowanie, co w rezultacie „przyczynia się do powstawania wątpliwości i rozbieżności na tle sposobu rozumienia”<sup>9</sup> tego pojęcia. Jednocześnie zaznaczyli, że „przedmiotem rozważań ujętych w ramach opracowania będzie wyłącznie zbieg egzekucji *sensu stricte*”<sup>10</sup>, dodają przy tym, że z uwagi na dualizm regulacji prawnych, przedstawią i doprecyzują przesłanki wystąpienia zbiegu, a także zasad rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej.

W rozdziale pierwszym – „Pojęcie egzekucji” przedstawiono rozważania na temat pojęć egzekucji i postępowania egzekucyjnego, występujących na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz kodeksu postępowania cywilnego. Autorzy zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku odwołują się do poglądów przedstawicieli doktryny. W odniesieniu do kwestii administracyjnych na uwagę zasługuje podany przez Autorów fakt, że „związek pomiędzy egzekucją i postępowaniem egzekucyjnym wyraża się w tym, że egzekucja odbywa się w ramach tego postępowania i nie może się odbyć inaczej niż w tym postępowaniu. Egzekucja administracyjna stanowi jeden z elementów tej procedury, będąc częścią postępowania egzekucyjnego”<sup>11</sup>. Autorzy słusznie dodają, że w tym przypadku celem jest „stosowanie przez powołane do tego organy egzekucyjne konkretnych środków przymusu państwowego, służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych obowiązków o charakterze pieniężnym bądź niepieniężnym, określonych w tytule egzekucyjnym”<sup>12</sup>. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególnie zastrzeżę dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 3. § 1). Władztwo administracyjne jest niewątpliwie kluczowym elementem egzekucji administracyjnej. Dalszą część rozdziału Autorzy poświęcili tematyce egzekucji sądowej, wskazując na szczególne wątpliwości prawne w zakresie m.in. siatki pojęciowej egzekucji i postępowania egzekucyjnego (odwołują się m.in. do art. 796 kodeksu postępowania cywilnego).

W rozdziale drugim Autorzy scharakteryzowali instytucję zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej. Omówili takie zagadnienia jak: tożsamość redakcyjna art. 773 § 1 kodeksu postępowania cywilnego i art. 62 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wyjaśnili kwestię powstania zbiegu egzekucji, wskazali przedmiot zbiegających się egzekucji, odnieśli się także do zagadnień dotyczących świadczenia niepieniężnego jako przedmiotu zbiegających się egzekucji oraz tożsamości podmiotowej. Autorzy zaznaczyli, że kluczowe znaczenie w omawianym zakresie mają art. 773 § 1 kodeksu postępowania cywilnego oraz 62 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Pozytywnie należy ocenić następujące stwierdzenia Autorów:

---

8 Tamże.

9 Tamże.

10 Tamże, s. 10.

11 Tamże, s. 17.

12 Tamże, s. 16.

- „omawiany wariant instytucji zbiegu może się zmaterializować jedynie wtedy, gdy w stosunku do tej samej rzeczy albo prawa majątkowego podjęta zostanie zarówno egzekucja administracyjna, jak i sądowa (...) bez znaczenia pozostaje fakt, która z egzekucji została podjęta w pierwszej kolejności (tj. administracyjna czy sądowa)”<sup>13</sup>;
- „to podjęcie egzekucji, a nie wszczęcie postępowań egzekucyjnych, świadczy o pojawieniu się zbiegu”<sup>14</sup>;
- „o zaistnieniu zbiegu egzekucji można mówić w przypadku zmaterializowania się tzw. tożsamości przedmiotowej rozumianej w ten sposób, iż działania egzekucyjne zostały podjęte wobec tej samej rzeczy albo prawa (...) chodzi tutaj o „ten sam”, a nie „taki sam” czy też tym bardziej – podobny przedmiot egzekucji”<sup>15</sup>. Tym samym Autorzy potwierdzają zasadność przyjętych regulacji prawnych.

Rozdział trzeci poświęcono przesłankom zbiegowym. Autorzy wskazali przesłanki determinujące wybór organu egzekucyjnego. W tym celu dokonali podziału na dwie grupy: przedmiotowe, związane z tytułem i przedmiotem egzekucji oraz wskaźnikowe (zależności), które obejmują relacje zachodzące pomiędzy wybranymi właściwościami egzekucji pozostających w zbiegu. Z aprobatą należy przyjąć, że Autorzy podkreślili dwustopniowość przesłanek wskaźnikowych (zależności), wskazali bowiem, że „przesłanka wskaźnikowa (zależności) pierwszego stopnia jest powiązana z czasem dokonania zajęcia przez organy prowadzące egzekucje”<sup>16</sup>, zaś „przesłanka wskaźnikowa (zależności) drugiego stopnia jest powiązana z wysokością kwoty należności”<sup>17</sup>. W odniesieniu do przesłanek przedmiotowych Autorzy skoncentrowali uwagę na takich zagadnieniach jak łączne prowadzenie egzekucji przez administracyjny organ egzekucyjny i łączne prowadzenie egzekucji przez sądowy organ egzekucyjny. Ponadto słusznie podkreślili prymat egzekucji administracyjnej nad egzekucją sądową, oczywiście z pewnymi wyjątkami.

W rozdziale czwartym obszernie omówione zostały obowiązki organów egzekucyjnych. Na uwagę zasługuje to, że przedstawiono je, wyróżniając poszczególne obowiązki organów przekazujących egzekucję, organów egzekucyjnych przejmujących egzekucję oraz sądowego organu egzekucyjnego przejmującego łączne prowadzenie egzekucji. Wysoko ocenić należy to, że Autorzy niezwykle precyzyjnie omawiają aktywność ww. podmiotów w zakresie obowiązków informacyjnych, wykonawczych, rozliczeniowych, a także ważne zasady związane z prowadzeniem egzekucji, którymi są m.in. zasada poszanowania minimum egzystencji w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej, gdy w wyniku zbiegu obu postępowań egzekucyjnych są one prowadzone przez administracyjny organ egzekucyjny, czy zwolnienia spod egzekucji. Autorzy podkreślili przy tym formalne aspekty prowadzenia egzekucji w wypadku zbiegu egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej.

Rozdział piąty, który dotyczy wstrzymania czynności egzekucyjnych, pozwolił na przedstawienie zasadniczej zmiany spowodowanej nowelizacją z 2015 roku. Autorzy wskazali, że w związku z nowelizacją „zmaterializowanie się zbiegu egzekucji nie powinno już (...) pro-

13 Tamże, s. 29.

14 Tamże, s. 29–30.

15 Tamże, s. 34.

16 Tamże, s. 52.

17 Tamże, s. 53.

wadzić do wstrzymania czynności egzekucyjnych. Konsekwentnie więc należałoby również przyjąć, iż pojawienie się zbiegu nie powinno stanowić podstawy dla zawieszenia prowadzonych postępowań egzekucyjnych<sup>18</sup>. Dodać trzeba, że powyższe stwierdzenie czyni zadość treści art. 773 § 3 kodeksu postępowania cywilnego, który stanowi, że: zbieg egzekucji nie wstrzymuje czynności egzekucyjnych oraz art. 62a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej nie wstrzymuje czynności egzekucyjnych.

Z kolei w rozdziale szóstym Autorzy podjęli tematykę kolejnego zbiegu egzekucji określonego w art. 62e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz art. 773 § 6 kodeksu postępowania cywilnego. Pomimo niezbyt obszernej treści rozdziału Autorzy skutecznie uzasadnili zasadę trwałości właściwości organu, a zatem sytuacji, w której w razie kolejnego zbiegu egzekucji łączne prowadzenie egzekucji przejmuje ten organ, który prowadził ją w wyniku pierwszego zbiegu egzekucji.

Rozdział siódmy – „Zbieg egzekucji w przepisach szczególnych” stanowi kwintesencję tej publikacji. Autorzy zwrócili szczególną uwagę na regulacje dotyczące zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz regulacje szczególne dotyczące zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Tak w jednym, jak i w drugim przypadku charakterystyce poddali szczególne regulacje prawne, określające „sposób zachowania podmiotów występujących w postępowaniu egzekucyjnym w zależności od rodzaju zastosowanego środka egzekucyjnego”<sup>19</sup>, które pojawiają się zarówno w egzekucji sądowej, jak i administracyjnej. Niewątpliwie rozważania zawarte w tym rozdziale mogą zainteresować grupę odbiorców interesującą się praktycznymi zagadnieniami zbiegu egzekucji.

## Konkluzje

Monografia autorstwa Łukasza Dubińskiego i Przemysława Zdyba – *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej* jest bez wątpienia interesującą pracą z zakresu egzekucji cywilnej oraz administracyjnej. Na uwagę zasługują jej interdyscyplinarny charakter i znaczny stopień szczegółowości. Praca stanowi wartościowe opracowanie naukowe, to kompendium wiedzy na temat zasad prowadzenia postępowania egzekucyjnego w przypadku zaistnienia zbiegu egzekucji. Przedmiotowa tematyka została przedstawiona w prosty i zrozumiały sposób, co z uwagi na istniejące problemy prawne w materii rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej należy uznać za wartość dodaną tej publikacji. Warto również docenić wykorzystane w monografii pozycje bibliograficzne, w szczególności literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo. W tym kontekście monografia naukowa może być przydatna szerokiemu gronu odbiorców oraz otwierać pole do dyskusji z przedstawicielami doktryny w obszarze niezwykle skomplikowanego zagadnienia, jakim jest zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej.

---

18 Tamże, s. 109–110.

19 Tamże, s. 123.

## Bibliografia

- Dubiński Ł., Zdyb P., *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, Wydawnictwo Currenda, Sopot 2023.
- Miśtał K., *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, Zeszyty Prawnicze 2013, nr 13 (2).
- Olszanowski J., *Zbieg egzekucji w sądowym i administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Sobol E. (opr.), *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2505, ze zm.).
- Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.).

## CYTOWANIE

Dominika Skoczylas, *Artykuł recenzyjny monografii Łukasza Dubińskiego i Przemysława Zdyba, Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, *Wydawnictwo Currenda, Sopot 2023*, ISBN: 978-83-65966-58-2, ss. 153, *Studia Administracyjne* 2(20)/2024, 73–79, DOI: 10.18276/sa.2024.20-06.





**Paulina Jachimowicz-Jankowska**

Uniwersytet Szczeciński  
paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-6061-1220



## **Sprawozdanie z I Seminarium Naukowców i Praktyków „Instrumenty finansowo-prawne w ochronie środowiska” formuła hybrydowa, Szczecin 13 czerwca 2024 roku**

13 czerwca 2024 roku odbyło się, zorganizowane przez Zespół Badawczy Prawa Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz redakcją czasopisma naukowego „Studia Administracyjne”, I Seminarium Naukowców i Praktyków – „Instrumenty finansowo-prawne w ochronie środowiska”. Wypada odnotować, że wydarzenie to prowadzone było w formule zdalnej za pośrednictwem MS Teams, zaś miejscem, z którego prowadzono obsługę organizacyjno-techniczną, była sala 201 Uniwersytetu Szczecińskiego przy ul. Narutowicza 17A.

Seminarium rozpoczęło się o godz. 10.00, inauguracji – w imieniu dr hab. Wojciecha Bożka, prodziekana ds. Ewaluacji, a także pozostałych władz dziekańskich oraz całej wydziałowej społeczności akademickiej – dokonała dr hab. Anna Barczak, prof. US. Pani profesor jako kierownik Zespołu Badawczego Prawa Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz redaktor naczelna czasopisma „Studia Administracyjne” powitała wszystkich uczestników i gości, a następnie wygłosiła słowo wstępne, koncentrując się na ogólnych założeniach dotyczących znaczenia środków finansowo-prawnych w ochronie środowiska. Zwróciła się również z prośbą do prelegentów, aby podczas wygłaszania referatów zachowali dyscyplinę i nie przekraczali czasu przeznaczony na wystąpienie.

Seminarium składało się z jednego panelu, w ramach którego wystąpiło ośmiu prelegentów. Byli to specjaliści z zakresu ochrony środowiska – naukowcy z kilku ośrodków akademickich oraz pracownicy administracji publicznej, kancelarii prawnych i firm zewnętrznych zajmujących się doradztwem prawnym i doradztwem w zakresie zarządzania strategicznego. Wydarzenie to okazało się znakomitą sposobnością do wygłoszenia interesujących prelekcji, wymiany poglądów oraz pretekstem do ożywionych dyskusji o aktualnych instrumentach finansowo-prawnych w ochronie środowiska i przyszłych wyzwaniach w tym zakresie. W wystąpieniach i referatach uwzględniono tym samym problematykę nadającą się do ujęcia w tak zakreślonej konwencji, zarówno z punktu widzenia naukowców, jak i praktyków.

Moderatorem seminarium była prof. US dr hab. Anna Barczak, a jako pierwszy prelegent wystąpił prof. zw. dr hab. Marek Górski z Uniwersytetu Szczecińskiego, który wygłosił referat – „Opłaty za korzystanie ze środowiska”, w którym, odnosząc się szeroko do podjętej problematyki, wprowadził jednocześnie uczestników wydarzenia w ogólne założenia tematu. Profesor Górski omówił bowiem, w ujęciu historycznym, kształtowanie się instytucji środków ekonomicznych ochrony środowiska uregulowanych w przepisach prawnych z lat 80. Następnie przedstawił konstrukcję systemu instrumentów finansowo-prawnych związanych z opłatami za korzystanie ze środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem rodzajów opłat i zróżnicowania ich wysokości, stawek i podmiotów zobowiązanych w tym zakresie, a także zagadnienia ponoszenia opłat w ramach systemu samonaliczania.

Następnie głos zabrał mgr Maciej Kielbus, będący partnerem zarządzającym i prawnikiem kancelarii prawnej Ziemski&Partners Kancelaria Prawna Kołodziejczak i Wspólnicy sp.k. w Poznaniu, przedstawiając temat *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako źródło finansowania wybranych zadań gminy*, w ramach którego nakreślił różnice między „starym”, a „nowym” systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie. Rozwijając podjętą problematykę, mgr Kielbus przedstawił kolejno następujące zagadnienia: cele „rewolucji odpadowej”, założenia ustawy nowelizującej wraz z oceną skutków tej regulacji, obecny stan prawny, wraz z jego oceną, w kontekście kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie, dokonał także praktycznej analizy tego systemu, posługując się przykładami rozwiązań stosowanych przez wybrane polskie gminy.

Kolejną prelegentką była dr hab. Elżbieta Zębek, prof. UWM w Olsztynie, która przedstawiła referat zatytułowany *System prawny podatków ekologicznych w Unii Europejskiej i Polsce*. Na początku prof. Zębek omówiła ogólne założenia definicyjne dotyczące podatku ekologicznego, następnie scharakteryzowała i sklasyfikowała opłaty i podatki ekologiczne obowiązujące w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem tych danin w zakresie: nośników energii, emisji zanieczyszczeń do powietrza, środków transportu, gospodarki wodno-ściekowej i ochrony wód, gospodarki odpadami, środków produkcji dla rolnictwa, czy eksploatacji kopalni, wnikliwie omówiła także system podatków i opłat ekologicznych w Polsce, ze wskazaniem różnych rodzajów opłat i zakresu przedmiotowego obowiązku ich ponoszenia.

Z kolei dr Marieta Czeakałowska piastująca stanowisko naczelnika Wydziału Prawnego w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Szczecinie, w swoim wystąpieniu *Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska wymierzone przez WIOŚ* główny akcent położyła na pokazanie praktycznych aspektów i mankamentów tego zagadnienia. Prelegentka dokonała analizy uregulowań prawnych dotyczących kar pieniężnych w ochronie środowiska, odnosząc się do problemów proceduralnych, właściwości organów, a także samego wymiaru i ustalenia kar oraz możliwości odstąpienia od ich wymierzenia.

Następnie głos zabrała dr Paulina Jachimowicz-Jankowska z Uniwersytetu Szczecińskiego, która zajęła się zagadnieniem – *Wybrane instrumenty finansowo-prawne na obszarze uzdrowiska*. W swoim wystąpieniu zwróciła uwagę na problemy wynikające ze szczególnego reżimu prawnego obszaru, którego celem jest ochrona cennych walorów uzdrowiskowych

oraz naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu. W związku z tym prelegentka dokonała analizy podstawowej terminologii charakterystycznej dla uzdrowisk, zaś na przykładzie wybranych instrumentów finansowo-prawnych na obszarze uzdrowiska wykazała, że ze względu na rozproszenie regulacji prawnych w tym zakresie oraz zmniejszenie zakresu oddziaływania tych środków, miejsca te są obecnie traktowane tak samo lub są istotnie zbliżone do innych terenów niepodlegających szczególnej ochronie.

Kolejnym prelegentem był mgr Konrad Różowicz, partner i prawnik kancelarii prawnej Ziemiński&Partners Kancelaria Prawna Kostrzewska, Kołodziejczak i Wspólnicy sp.k. w Poznaniu, który wygłosił referat – *Problematyka rozszerzonego spektrum oddziaływania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia środowiskowe*. W swoim wystąpieniu przedstawił ciekawą, z punktu widzenia praktyki, koncepcję tego typu kar w kontekście systemu publicznoprawnego i prywatnoprawnego, odniósł się bowiem do samej definicji oraz funkcji i mechanizmu administracyjnych kar pieniężnych z wykazaniem tych środków jako czynników aktualizujących negatywne konsekwencje administracyjnoprawne i prywatnoprawne w odniesieniu do systemu zamówień publicznych.

Jako przedostatnia wystąpiła dr hab. Monika Król, prof. UŁ, która w wystąpieniu – *Instrumenty finansowo-prawne wspólnej polityki rolnej i ich wpływ na ochronę środowiska*, ustosunkowała się do wielu powiązań między działalnością rolniczą a ochroną środowiska. Prelegentka przybliżyła zasadę zrównoważonego rozwoju, uwzględniając działalność rolniczą oraz cztery koncepcje powiązań między uprawnieniami do płatności, a spełnieniem określonych działań na rzecz środowiska, przedstawiła także szereg rozwiązań prawnych dotyczących bioróżnorodności, w tym wody, gleby i powietrza oraz zadrzewienia i klimatu.

Zgodnie z zaplanowaną agendą wystąpienie prelegentów zamknął dr Leszek Karski z firmy Standards Systems Sp. z o.o., przedstawiając referat – *Instrumenty finansowo-prawne w ochronie klimatu*. W trakcie swojego wystąpienia odniósł się do bezpieczeństwa klimatycznego, następnie poddał analizie instrumenty prawne dotyczące tego zagadnienia zarówno na poziomie globalnym, jak i krajowym, a posługując się przykładami, omówił instrumenty rynkowe i nierynkowe wpływające na klimat.

Seminarium trwało do godz. 14.00, a na zakończenie dr hab. Anna Barczak, prof. US podziękowała wszystkim prelegentom i zebranym gościom. Z uwagi na niezwykle pozytywny odbiór, formuła ta będzie kontynuowana.

#### CYTOWANIE

Paulina Jachimowicz-Jankowska, *Sprawozdanie z I Seminarium Naukowców i Praktyków „Instrumenty finansowo-prawne w ochronie środowiska” formuła hybrydowa, Szczecin 13 czerwca 2024*, Studia Administracyjne 2(20)/2024, 81–83, DOI: 10.18276/sa.2024.20-07.



**Małgorzata Ofiarska**

Uniwersytet Szczeciński  
malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl  
ORCID 0000-0001-5311-0201



## **Sprawozdanie z seminarium naukowego „Władztwo gminy w zakresie opłat lokalnych – aspekty ustrojowe i daninowe”**

Opłaty lokalne to jedno ze źródeł dochodów własnych gmin, których ostateczny kształt konstrukcji prawnej jest funkcją kompetencji władczych organów stanowiących i kontrolnych gmin, wykonywanych w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę. W tym zakresie Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku gwarantuje w art. 168 wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Polski ustrojodawca wzorował się na standardach przyjętych w art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zgodnie z którym przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą. W odniesieniu do opłat lokalnych władztwo gmin dotyczy przede wszystkim uprawnienia do wprowadzenia takich opłat na obszarze gminy, ale z zachowaniem podstawowych ich elementów konstrukcyjnych ukształtowanych przez ustawodawcę. Organy stanowiące i kontrolne gmin (rady gmin), w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę, mogą dokonywać korekt w prawnej konstrukcji opłat lokalnych, w szczególności w drodze określania wysokości stawek opłat (nie wyższych od wyznaczonych w ustawie na dany rok) oraz wprowadzania dodatkowych zwolnień przedmiotowych z opłat.

Z inicjatywy dr hab. Małgorzaty Ofiarskiej, prof. US oraz prof. dra hab. Zbigniewa Ofiarskiego zorganizowano 14 grudnia 2023 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, w formie hybrydowej, seminarium naukowe – „Władztwo gminy w zakresie opłat lokalnych – aspekty ustrojowe i daninowe”. Intencją organizatorów było ukazanie wieloaspektowości władztwa gminy w zakresie wybranych opłat lokalnych stanowiących wydajne źródła dochodów własnych gmin. Niezbędne było przedstawienie uwarunkowań ustrojowych, finansowoprawnych oraz administracyjnych w celu eksplikacji istoty i zakresu władztwa gminy oraz dopuszczalnych instrumentów umożliwiających jego legalne stosowanie.

Do udziału w seminarium naukowym zaproszono następujących prelegentów: prof. dr hab. Jadwigę Glumińską-Pawlic z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie; dra hab. Bogumiła Pahla, prof. UWM z Uniwersytetu Warmińsko-

-Mazurskiego w Olsztynie; dra Dawida Czesyka z Uniwersytetu Szczecińskiego i Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie. W seminarium uczestniczyli pracownicy Wydziałów Prawa i Administracji ww. uczelni oraz szczecińscy studenci studiów administracyjnych i prawnych. W imieniu władz WPiA US uczestników seminarium powitał dr hab. Wojciech Bożek, prodziekan ds. ewaluacji. Podkreślił szczególne znaczenie prowadzenia badań naukowych w obszarze władztwa daninowego gmin, łączącego problematykę prawa samorządu terytorialnego i prawa finansowego. Serdecznie podziękował prelegentom za przygotowanie referatów, które inspirują do prowadzenia w tym zakresie naukowej dyskusji. Po dokonaniu oficjalnego otwarcia seminarium rolę moderatora przejął prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski i do zabrania głosu zaprosił prof. dr hab. J. Glumińską-Pawlic, która przedstawiła referat *Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. W swoim wystąpieniu skoncentrowała się na najważniejszych problemach związanych z prawidłowym wymiarem i skutecznym poborem tej opłaty, będącej jednym z najważniejszych instrumentów służących realizacji obowiązkowych zadań gmin w zakresie utrzymania czystości i porządku na ich obszarach. Podkreśliła znaczenie wyboru metody ustalania tej opłaty spośród wskazanych przez ustawodawcę i płynące stąd konsekwencje dla podmiotów zobowiązanych (właściciele nieruchomości) do wnoszenia opłat. Wskazała na istotny problem określenia wysokości stawek tych opłat, które mają charakter celowy, ponieważ wpływy z tego źródła powinny zabezpieczyć prawidłowe funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie. Wpływy z opłat nie mogą być wykorzystywane do realizacji innych zadań gminy. Według Pani Profesor cecha ekwiwalentności omawianej opłaty jest najbardziej charakterystyczną dla tej daniny. W swoim wystąpieniu wiele uwagi poświęciła problemowi wytwarzania większej ilości odpadów komunalnych w gminach, w których sezonowo znacznie zwiększa się liczba przebywających czasowo osób (tzw. gminy turystyczne). Omówiła również główne problemy związane z prawidłowym ustaleniem wysokości tych opłat w gminach, w których zwiększyła się liczba mieszkańców o obywateli Ukrainy, którzy znaleźli schronienie po agresji Rosji na ich państwo.

Po wystąpieniu prof. dr hab. Jadwigi Glumińskiej-Pawlic przeprowadzono dyskusję nad najważniejszymi problemami praktycznymi związanymi z ustaleniem i poborem tych opłat. Dr Dawid Czesyk zwrócił uwagę na duży wzrost opłat ponoszonych przez właściciele nieruchomości, którzy udzielili schronienia obywatelom Ukrainy, a jednocześnie nie zagwarantowano im odpowiednich rekompensat z tego tytułu w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Prof. dr hab. J. Glumińska-Pawlic poinformowała o pojawiających się roszczeniach właściciele nieruchomości, którzy żądają zwrotu części już wniesionych opłat. Kontynuując wątek wymiaru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dr Dawid Czesyk podkreślił ważny aspekt dotyczący wyboru przez gminę przedsiębiorcy odbierającego odpady i ustalenia odpowiedniego wynagrodzenia za usługi wykonywane w tym zakresie. Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski podkreślił systemowy i celowy charakter opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi prowadzący do wyodrębnienia wpływów z tego źródła od pozostałych dochodów budżetu gminy. Dr Paweł Mańczyk z WPiA US nawiązał do zawartości ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej w celach ich opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Oцениł, że jej wykorzystanie

w procedurze ustalania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi może okazać się mało przydatne. Zwrócił także uwagę na pojawiające się ryzyko zatracania przez omawianą opłatę cechy ekwiwalentności i jej zbliżania się do postaci podatku. Z kolei mgr Wiktor Gnych-Pietrzak ze Szkoły Doktorskiej Uniwersytetu Szczecińskiego podzielił się wątpliwościami dotyczącymi jednej z metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która nawiązuje do deklarowanej liczby osób w gospodarstwie domowym. Wyraził sugestię o możliwości ściślejszego powiązania tej opłaty z powierzchnią zajmowanego lokalu mieszkalnego lub ilością zużywanej wody.

Kolejny referat – *Różnicowanie wysokości stawek opłaty targowej w teorii i praktyce* wygłosił dr hab. Bogumił Pahl, prof. UWM. W ramach wprowadzenia do problematyki opłaty targowej, prof. B. Pahl zwrócił uwagę na wydajność fiskalną tego źródła dochodów własnych gminy. Nawiązując do zasady samodzielności finansowej gminy szczegółowo uzasadnił kompetencję rady gminy do wprowadzenia tej opłaty na swoim obszarze, ale z zachowaniem regulacji ustawowych determinujących jej ogólną konstrukcję prawną. Pomimo braku jednoznacznej podstawy prawnej do różnicowania wysokości stawek opłaty targowej na obszarze tej samej gminy, wyinterpretował taką kompetencję rady gminy z ustawowo gwarantowanej zasady samodzielności finansowej gminy. Podkreślił, że prawo rady gminy do różnicowania wysokości stawek opłaty targowej może być ważnym instrumentem realizacji celów lokalnej polityki podatkowej. Szczegółowo przedstawił wymagania formalnoprawne i materialnoprawne dotyczące uchwały rady gminy określającej stawki opłat lokalnych, w tym stawki opłaty targowej. Wyłączył możliwość stosowania jakichkolwiek kryteriów podmiotowych, według których byłyby różnicowane stawki tej opłaty, uznając takie przesłanki za dyskryminacyjne i naruszające zasadę równości w prawie podatkowym. Za dopuszczalne uznał natomiast różnicowanie wysokości stawek opłaty targowej według kryteriów przedmiotowych, w tym ze względu na rodzaj i lokalizację targowisk. W końcowej części swojego wystąpienia prof. B. Pahl zaakcentował brak wyraźnej cechy ekwiwalentności w prawnej konstrukcji opłaty targowej i jej stylizowania się na parapodatek od sprzedaży dokonywanej na targowiskach. W celu ograniczenia niedopuszczalnych rozwiązań w lokalnych unormowaniach dotyczących opłaty targowej, prelegent dostrzega istotną rolę nadzoru wykonywanego przez regionalne izby obrachunkowe nad uchwałami rad gmin w szeroko rozumianych sprawach budżetowych. Wystąpieniu towarzyszyła dyskusja nad najważniejszymi problemami praktycznymi związanymi z ustalaniem i poborem opłat targowej. Prof. dr hab. J. Glumińska-Pawlic wskazała na możliwość stosowania maksymalnych dziennych stawek opłaty targowej jako szczególnego rodzaju sankcji finansowej za dokonywanie sprzedaży w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Podobną, porządkującą funkcję takich stawek opłaty targowej dostrzegł dr Paweł Mańczyk. Z kolei dr hab. Wojciech Bożek wyraził obawę, że nadmierne różnicowanie wysokości stawek tej opłaty może prowadzić do zdeformowania jej istoty ukształtowanej przez ustawodawcę.

Po zakończeniu dyskusji dotyczącej opłaty targowej do ogłoszenia referatu zaproszono dra Dawida Czesyka. Prelegent przygotował wystąpienie dotyczące *Zwolnień przedmiotowych w wybranych opłatach lokalnych w kontekście samodzielności daninowej gminy – według stanu de lege lata i postulatów de lege ferenda*. Szczególną uwagę skupił na opłatach: miejscowej,

uzdrowiskowej oraz targowej. Podkreślił, że niezbędne jest zachowanie właściwych relacji między samodzielnością gminy a koniecznością sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe nad uchwałami w sprawach budżetowych gmin. Wykorzystując doświadczenia z praktyki orzeczniczej organu nadzoru, wskazał na poważne dylematy związane z zachowaniem ustawowego wymogu stosowania wyłącznie kryterium przedmiotowego przy różnicowaniu wysokości stawek opłaty miejscowej i uzdrowiskowej, a także wprowadzaniu zwolnień od tych opłat, których najważniejsze elementy konstrukcji prawnej mają charakter podmiotowy. Wprowadzanie przez rady gmin zwolnień przedmiotowych od opłat lokalnych zakwalifikował do kategorii ważnych instrumentów lokalnej polityki podatkowej ukierunkowanej z kolei na osiągnięcie założonych celów lokalnej polityki gospodarczej lub wspieranie różnych lokalnych inicjatyw mających wpływ na rozwój gminy. Prelegent podkreślił, że rolą organu nadzoru badającego uchwały rad gmin pod kątem ich legalności jest uwzględnianie intencji ustawodawcy tworzącego konstrukcje prawne poszczególnych opłat lokalnych.

W przeprowadzonej dyskusji poruszono problemy istotnych tendencji we władztwie daninowym gminy odnoszonym do wybranych opłat lokalnych. Prof. J. Glumińska-Pawlic oceniła, że zastrzeżenie do wyłącznej kompetencji ustawodawcy możliwości wprowadzania zwolnień podmiotowych od opłat lokalnych z jednej strony porządkuje proces kształtowania przez gminy lokalnej polityki daninowej, natomiast z drugiej strony może być źródłem nieprzewidzianych wydatków z ich budżetów determinowanych określonym zachowaniem się mieszkańców gminy. Rozwijając ten wątek prof. B. Pahl zauważył, że gminy względnie często ukrywają zwolnienia podmiotowe w pozornych zwolnieniach przedmiotowych, których adresatami *de facto* stają się konkretne kategorie podmiotów. Na kwestię prawidłowego kształtowania zwolnień z opłat uzdrowiskowych zwróciła uwagę dr Paulina Jachimowicz-Jankowska z WPiA US, która dostrzegła problemy związane z jednoznacznym wyznaczeniem granic ustawowego określenia „lecznictwo uzdrowiskowe”. Z kolei mgr Bartosz Namieciński z WPiA US, przywołując efekty swoich badań nad kształtem opłat miejscowych stosowanych w gminach niemieckich, wskazał, że na ich obszarach mogą być legalnie wprowadzane preferencje o charakterze podmiotowym, np. dotyczące dzieci. Doktor P. Mańczyk wskazał na przykłady nadmiernego formalizmu stosowanego w niektórych polskich gminach w przypadkach korzystania przez zainteresowane podmioty ze zwolnień z opłat lokalnych wprowadzanych w drodze uchwał rad gmin. Prof. B. Pahl zgłosił interesujący postulat zastąpienia dotychczasowej opłaty miejscowej podatkiem turystycznym, który byłby daniną publiczną opartą na bardziej racjonalnych argumentach.

Po zakończeniu dyskusji organizatorzy seminarium naukowego podziękowali wszystkim jego uczestnikom. Szczególne wyrazy wdzięczności skierowano do prelegentów, którzy podjęli wysiłek przygotowania bardzo interesujących referatów inspirujących do wielowątkowej dyskusji o doniosłych problemach lokalnego władztwa daninowego. Wyrażono nadzieję kontynuowania takich naukowych spotkań w kolejnych latach.

#### CYTOWANIE

Małgorzata Ofiarska, *Sprawozdanie z seminarium naukowego „Władztwo gminy w zakresie opłat lokalnych – aspekty ustrojowe i daninowe”*, *Studia Administracyjne* 2(20)/2024, 85–88, DOI: 10.18276/sa.2024.20-08.



**Dawid Czesyk**

Uniwersytet Szczeciński  
dawid.czesyk@usz.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-0164-9296



## **Sprawozdanie z II edycji Konkursu z Prawa Samorządu Terytorialnego zorganizowanego przez dr hab. Małgorzatę Ofiarską prof. US, Zespół Badawczy Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Koło Naukowe Prawa Finansowego „FiskUS”**

11 stycznia 2024 roku w budynku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego w Szczecinie odbyła się II edycja Konkursu z prawa samorządu terytorialnego. Nad organizacją konkursu czuwali: dr hab. Małgorzata Ofiarską prof. US, Zespół Badawczy Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Koło Naukowe Prawa Finansowego „FiskUS”. Do udziału uprawnieni byli studenci Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, kierunku prawo, realizujący w roku akademickim 2023/2024 przedmiot prawo samorządu terytorialnego.

Celem konkursu było sprawdzenie wiedzy uczestników z zakresu problematyki ustroju; zadań, zasad organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz podstawowych zasad działalności prawodawczej organów tych jednostek, wynikających z obowiązujących aktów prawnych, w tym: Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, ustawy o samorządzie gminnym<sup>2</sup>, ustawy o samorządzie powiatowym<sup>3</sup>, ustawy o samorządzie województwa<sup>4</sup>, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>5</sup> oraz Kodeksu wyborczego<sup>6</sup>. Przygotowane pytania dotyczyły:

- pojęcia i miejsca samorządu terytorialnego w systemie ustrojowym państwa,
- podstaw prawnych ustroju samorządu terytorialnego,
- wpływu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego na rozwiązania ustrojowe, organizacyjne i finansowe samorządu lokalnego w Polsce,

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

2 Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

3 Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.).

4 Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.).

5 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

6 Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408).

- form demokracji bezpośredniej w działalności samorządu terytorialnego,
- zadań jednostek samorządu terytorialnego (pojęcie, klasyfikacja, formy wykonywania),
- gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (tworzenie, zadania, ustrój, mienie, źródła finansowania),
- statusu prawnego jednostek pomocniczych gminy (tworzenie, zadania, ustrój),
- struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania powiatu (tworzenie, zadania, ustrój, mienie, źródła finansowania),
- miasta na prawach powiatu,
- województwa jako jednostki samorządu terytorialnego (tworzenie, zadania, ustrój, mienie, źródła finansowania),
- aktów prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego,
- nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego,
- statusu prawnego radnego i statusu prawnego pracowników samorządowych,
- współdziałania jednostek samorządu terytorialnego,
- problemów organizacji i funkcjonowania wielkich miast.

W konkursie wzięło udział 48 studentów – ich zadaniem było udzielenie odpowiedzi na 30 pytań (test jednokrotnego wyboru).

Konkurs prowadziła dr hab. Małgorzata Ofiarska prof. US, a nad sprawnym jego przebiegiem czuwali również dr hab. Ewa Kowalewska, dr hab. Wojciech Bożek, dr Paweł Mańczyk, dr Dawid Czesyk, mgr Dominika Trzeszczoń, mgr Bartosz Namieciński oraz Katarzyna Rytwińska.

Po zebraniu arkuszy z odpowiedziami, komisja przystąpiła do sprawdzania i oceny.

Ze względu to, że uczestnicy wykazali się dużą wiedzą z zakresu prawa samorządu terytorialnego, komisja wyłoniła nie trzech, ale aż pięciu laureatów.

W II edycji Konkursu z Prawa Samorządu Terytorialnego zwyciężyła Amelia Skoczylas, zdobywając najwyższą liczbę punktów (29), drugie miejsce (28 pkt) zajęły Martyna Iwanek oraz Wiktoria Brewka, natomiast trzecie miejsce (26 pkt) przypadło Matyldzie Fisher i Aleksandrze Gwieździe.

Zgodnie z regulaminem konkursu zwyciężczyni zostały zwolnione z obowiązku udziału w egzaminie z prawa samorządu terytorialnego, co jest równoznaczne z otrzymaniem bardzo dobrej oceny z tego przedmiotu. Oprócz tego laureatki otrzymały nagrody rzeczowe.

#### CYTOWANIE

Dawid Czesyk, *Sprawozdanie z II edycji Konkursu z Prawa Samorządu Terytorialnego zorganizowanego przez dr hab. Małgorzatę Ofiarską prof. US, Zespół Badawczy Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Koło Naukowe Prawa Finansowego „FiskUS”*, *Studia Administracyjne* 2(20)/2024, 89–90, DOI: 10.18276/sa.2024.20-09.

## Wiktorija Józefczyk

Uniwersytet Szczeciński  
jozefczyk1a@wp.pl

## Sylwia Karbowska

Uniwersytet Szczeciński  
sylwia.karbowska@interia.pl



# Sprawozdanie z inauguracji Szkoły Prawa Ukraińskiego na Uniwersytecie Szczecińskim, Szczecin, 23 listopada 2023

Od zarania dziejów plemiona, cywilizacje, a potem pierwsze państwa dążyły do nawiązania sojuszy wojskowych czy innego rodzaju współpracy. Z biegiem lat owe porozumienia stawały się coraz bardziej dopracowane oraz zawierane na coraz to szerszą skalę, dotyczyły już nie tylko kwestii politycznych, ale także społecznych czy gospodarczych. Dziś, w XXI wieku, rządzący dokładają wszelkich starań, mając na celu szeroko pojęty dobrostan swoich obywateli. Działania te dotyczą m.in. obronności państw czy edukacji. Na ten ostatni element należy zwrócić szczególną uwagę, gdyż zawieranie umów o wzajemnej współpracy zarówno przez szkoły średnie, jak i uczelnie wyższe staje się coraz częstszą i interesującą praktyką.

Jednym z takich porozumień dotyczących kształcenia było zawarcie umowy (8 marca 2023 r.) w sprawie Szkoły Prawa Ukraińskiego między Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego w Szczecinie, reprezentowanego przez dziekan Ewelinę Cała-Wacinkiewicz oraz Wydziałem Prawa Narodowego Uniwersytetu im. Ivana Franki we Lwowie, którego przedstawicielką była prodziekan Marta Mochulska. Inauguracja działania Szkoły Prawa Ukraińskiego odbyła się 23 listopada 2023 roku w sali Senatu Rektoratu Uniwersytetu Szczecińskiego. W tej doniosłej uroczystości wzięli udział pracownicy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego: dziekan – dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, prodziekan ds. ewaluacji – dr hab. Wojciech Bożek, pełnomocnik rektora ds. współpracy międzynarodowej – dr Ewa Michałkiewicz-Kądziała oraz pracownicy Wydziału Prawa Narodowego Uniwersytetu im. Ivana Franki we Lwowie: prodziekan – prof. Marta Mochulska, koordynator Szkoły Prawa Ukraińskiego – prof. Volodymyr Kahnych oraz konsul honorowy Ukrainy w Szczecinie – Henryk Kołodziej. Zdalnie w inauguracji uczestniczył również Siergiej Riznyk – prorektor ds. współpracy z zagranicą Uniwersytetu im. Ivana Franki we Lwowie, który scharakteryzował aktualną sytuację studentów i uczelni

na Ukrainie oraz podziękował za wsparcie i produktywną współpracę, która zaowocowała utworzeniem Szkoły Prawa Ukraińskiego.

W pierwszej kolejności głos zabrał konsul honorowy w Ukrainie, który przedstawił trudy związane z wykonywaniem tego stanowiska, szczególnie w obecnej sytuacji, oraz wyraził swoją radość w związku z tak doniosłym wydarzeniem. Dodał również, że jest bardzo dumny z tego, że Polacy tak dzielnie wspierają ludność ukraińską.

Zaraz po nim przemowę w języku angielskim wygłosił prorektor ds. współpracy z zagranicą Uniwersytetu Lwowskiego prof. Siergij Riznyk, który poruszył kolejno kwestie rosyjskiej propagandy, sytuacji geopolitycznej Ukrainy, życia ukraińskich studentów. Na zakończenie wyraził wdzięczność narodowi polskiemu za wsparcie i współpracę.

Jako następną głos zabrała dziekan WPIA, prof. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, która również wyraziła swoją aprobatę dla tego przedsięwzięcia oraz nadmieniła, że bardzo liczy na to, że Ukraina zostanie przyjęta w poczet państw Unii Europejskich. Na koniec zebrani wysłuchali wypowiedzi prodziekan Wydziału Prawa Narodowego Uniwersytetu im. Iwana Franki we Lwowie dr Marty Mochulskiej oraz koordynatora Szkoły Prawa Ukraińskiego z Narodowego Uniwersytetu im. Iwana Franki we Lwowie, Volodymyra Kahnycha, który wygłosił krótki wykład o historii powstania uczelni, którą reprezentował.

Spotkanie odbyło się w podniosłej atmosferze, a goście w swoich wystąpieniach wskazywali na bardzo ważny aspekt współpracy w tak trudnym dla Ukrainy momencie. Utworzenie Szkoły Prawa Ukraińskiego daje możliwość kształcenia ukraińskim studentom, mimo tego, że w ich ojczyźnie trwa wojna. Chęć podjęcia studiów wyraziło już ponad 70 osób – nie tylko z Polski czy Ukrainy, ale także z innych państw. Dzięki nowoczesnej technologii zajęcia odbywać się będą w formie zdalnej, dzięki czemu więcej osób będzie mogło w nich uczestniczyć.

Nieoceniony wkład w przygotowanie uroczystości, a także jej przebieg wnieśli nie tylko prelegenci, ale także wspomniana wcześniej prowadząca, dr Ewa Michałkiewicz-Kądziela, zespół ds. technicznych, jak również studenci, którzy uczestniczyli w tym doniosłym wydarzeniu.

Należy przyznać, że uroczystość ta pozwoliła młodym ludziom na skonfrontowanie i weryfikację swoich wyobrażeń na temat funkcjonowania nauki i kształcenia w tak specyficznej sytuacji międzynarodowej.

#### CYTOWANIE

Wiktorja Jóźefczyk, Sylwia Karbowska, *Sprawozdanie z inauguracji Szkoły Prawa Ukraińskiego na Uniwersytecie Szczecińskim, Szczecin, 23 listopada 2023*, *Studia Administracyjne* 2(20)/2024, 91–92, DOI: 10.18276/sa.2024.20-10.