UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

STUDIA ADMINISTRACYJNE



NR 1(15) | 2022

Rada naukowa
prof. dr hab. Janusz Sługocki (Uniwersytet Szczeciński) – przewodniczący Rady Naukowej | prof. dr hab. Marek Górski (Uniwersytet Szczeciński) | prof. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean (Uniwersytet Gdański) | prof. dr hab. Stanisław Wrzosek (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II) | dr hab. Barbara Iwańska, prof. UJ (Uniwersytet Jagielloński) | dr hab. Piotr Dobosz, prof. UJ (Uniwersytet Jagielloński) | dr hab. Monika Król, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki) | dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US (Uniwersytet Szczeciński) | dr hab. Daniel Wacinkiewicz, prof. US (Uniwersytet Szczeciński) | Assoc. Prof. Dr. Indrė Žvaigždinienė (Vilnius University, Lithuania) | Assoc. Prof. Dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilnius University, Lithuania)

Lista recenzentów znajduje się na stronie www.wnus.edu.pl/sa

Redaktor naukowy
dr hab. Anna Barczak, prof. US

Zastępca Redaktora Naukowego
dr Ewa Kowalewska

Sekretarz redakcji
dr Ewa Michałkiewicz-Kądziela

Redaktorzy tematyczni
dr Ewa Michałkiewicz-Kądziela | dr Przemysław Zdyb

Redaktor językowy
Anna Ciciak (j. polski) | Agnieszka Kotula-Empringham (j. angielski)

Korekta
Ewelina Piotrowska

Projekt graficzny
Joanna Dubois-Mosora

Skład
Karolina Janiak

Wersja papierowa jest wersją pierwotną
Elektroniczna wersja czasopisma jest dostępna na stronie: wnus.edu.pl
Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych: The Central European Journal of Social Sciences and Humanitieshttp https://cejsh.icm.edu.pl| Pełne wersje opublikowanych artykułów są dostępne w bazie indeksacyjnej The Central and Eastern European Online Library (CEEOL) www.ceeol.com

Czasopismo *Studia Administracyjne* jest indeksowane w bazie ERIH PLUS – The European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2022

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

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO
Wydanie I. Ark. wyd. 7,0. Ark. druk. 6,5. Format B5. Nakład 61 egz.

Spis treści

ARTYKUŁY

Marzena Świstak
Problematyka artystycznego wykonania utworu przez muzyka klasycznego w kontekście preferencyjnych regulacji w PIT. Wybrane zagadnienia prawnoautorskie i podatkowe 5

Marek Stawecki
Następstwo prawne w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów 17

Musediq Olufemi Lawal, Temitope Sade Akintunde, Olawale Akinrinde
The impact of urbanisation on health security of urban dwellers in Nigeria 31

Marek Łazor
Wybrane aspekty odtwarzania celów w prawie gospodarki odpadami (cz. II) 49

Krzysztof Kłak
Zarządzanie finansami gminy 61

GLOSA

Ewa Basior
Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 27 stycznia 2022 roku, sygn. akt II SA/Sz 1182/21 75

RECENZJA

Anna Barczak
Recenzja monografii Marcina Stoczkiewicza, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021 85

SPRAWOZDANIA

Gustaw Masznicz
Sprawozdanie z kursu „Local Self-Government and Fiscal Decentralisation in Europe" 89

Agata Szwed, Bartosz Pacholski
Report from the Polish scholarly conference "Social inclusion of persons with disabilities" Międzyzdroje, 23–24 September 2021. 95

Studia Administracyjne 1(15)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2022.15-01 | s. 5–16

Marzena Świstak

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
e-mail: marzena.swistak@umcs.pl
ORCID: 0000-0002-3910-6019

OPEN ACCESS
CC BY SA

Problematyka artystycznego wykonania utworu przez muzyka klasycznego w kontekście preferencyjnych regulacji w PIT. Wybrane zagadnienia prawnoautorskie i podatkowe

ABSTRAKT

W artykule podjęto rozważania związane z problematyką oceny charakteru prawnego zróżnicowanych czynności wykonywanych przez muzyków, np.: uczestnictwa w koncertach symfonicznych, w próbach orkiestry i próbach sekcyjnych, a także pozostawania w obowiązkowej gotowości do zastąpienia innego muzyka podczas koncertu lub próby. Na tym tle uwidoczniono szereg wątpliwości skutkujących kształtowaniem się niestabilnej wykładni przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (w szczególności co do interpretacji pojęcia „artystyczne wykonanie"). Rozbieżności w interpretacji miały wpływ nie tylko na ocenę cywilnoprawną zagadnienia, ale również na aspekty publicznoprawne (w tym analizę podatkowoprawną w zakresie możliwości zastosowania podwyższonych, pięćdziesięcioprocentowych kosztów uzyskania przychodów). Celem badawczym artykułu było zidentyfikowanie ram spornego obszaru skutkującego rozbieżnościami w wykładni oraz przedstawienie możliwości (i metod) eliminacji zaistniałych dylematów interpretacyjnych. Dotyczyło to zarówno nieprawidłowości w wykładni przepisów odnoszących się do rodzaju (i rezultatów) aktywności zawodowej muzyków klasycznych zarówno biorąc pod uwagę ochronę prawnoautorską, jak i następczą ocenę podatkowoprawną. W artykule posłużono się metodą dogmatyczno-prawną oraz analizą orzecznictwa.

SŁOWA KLUCZOWE

koncert symfoniczny, podwyższone koszty uzyskania przychodu, PIT, artystyczne wykonanie utworu

Problems of artistic performance of a work by a classical musician against the background of preferential regulations in the PIT. Selected copyright and tax issues

ABSTRACT

This article addresses the issue of assessing the legal nature of various activities performed by musicians: participation in symphonic concerts, orchestra rehearsals and sectional rehearsals, as well as remaining in

compulsory standby to replace another musician during a concert or rehearsal. A number of doubts concerning this issue emerged, which resulted in unstable interpretation of the provisions of the Copyright and Related Rights Act (in particular with regard to interpretation of the term "artistic performance"). Divergences in interpretations affected not only the civil law assessment of the presented issue, but also public law aspects (including the tax law assessment as to the possibility to apply increased, 50%, tax deductible costs). The research objective of this paper is to identify the framework of the disputed area resulting in discrepancies in interpretation and to present possibilities (and methods) of eliminating the interpretation dilemmas that have arisen. This concerns both irregularities in the interpretation of the provisions relating to the type (and results) of professional activity of classical musicians from the point of view of copyright protection and the subsequent tax-law assessment. The article uses the dogmatic-legal method.

KEYWORDS

symphony concert, increased deductible costs, PIT, artistic performance of a work

Wprowadzenie

Zasadniczo w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) opodatkowaniu podlegają wszelkie dochody rozumiane jako nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania w danym roku podatkowym[1]. W ustawie określono przy tym różne metody ustalania kosztów, interpretacja których rodzi jednak w praktyce wiele trudności, co z kolei jest przyczyną powstawania licznych sporów podatników z organami podatkowymi. Dotyczy to m.in. artystów muzyków uczestniczących w koncertach symfonicznych (w szczególności poprzedzających je próbach orkiestry i próbach sekcyjnych). Problemy wiążą się zarówno ze sposobem, jak i zakresem stosowania pięćdziesięcioprocentowych (preferencyjnych) kosztów uzyskania przychodów. W takich warunkach trudno jednak podtrzymać stwierdzenie o preferencyjnym traktowaniu wspomnianej grupy podatników. Zaznaczyć przy tym należy, że wyłaniające się problemy interpretacyjne wynikają nie tylko z treści przepisów podatkowych, ale i z brzmienia przepisów ustaw o charakterze *lex specialis*, tj. ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych[2]. Rozbieżności w rozumieniu zakresu pojęciowego „artystycznego wykonania" miały bowiem wpływ nie tylko na ocenę cywilnoprawną zagadnienia, ale również na aspekty podatkowoprawne, zwłaszcza w zakresie możliwości zastosowania podwyższonychosztów uzyskania przychodów. Wskazywano bowiem, że zastosowanie kosztów ryczałtowych może mieć zastosowanie jedynie w odniesieniu do wykonania posiadającego przymiot „artystyczności", w trakcie którego prawa pokrewne przechodzą na podatnika. Błędnie jednak wskazywano, że np. próby lub ćwiczenia nie powodują przejścia tych praw, gdyż nie jest to artystyczne wykonanie utworu. Z aprobatą należy więc przyjąć kształtowanie się odmiennej linii orzeczniczej, uznającej argumentację przyznającą przymiot „artystyczności" wykonaniom podczas prób przed

1 Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1426 ze zm.), cyt. dalej jako u.p.d.o.f., art. 9 i art. 22.

2 Ustawa z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1062), dalej cyt. jako pr. aut.

koncertem z udziałem profesjonalnej orkiestry. Słusznie bowiem przyjęto, że głównym zadaniem muzyka klasycznego nie jest jedynie poprawne odtworzenie zapisu nutowego, ale odpowiednia interpretacja utworu (także podczas prób poprzedzających koncert).

Celem badawczym było więc zidentyfikowanie ram spornego obszaru skutkującego nieprawidłowościami interpretacyjnymi oraz przedstawienie możliwości (i metod) eliminacji zaistniałych rozbieżności. Dotyczyło to tak wątpliwości co do aspektów prawnoautorskich odnoszących się do określenia rodzaju (i rezultatów) aktywności zawodowej muzyków klasycznych, jak i wypracowania prawidłowej oceny podatkowoprawnej. W artykule posłużono się metodą dogmatycznoprawną i analizą orzecznictwa.

Autorskie wykonanie utworu

Wypada zauważyć, że główną osią problemu podejmowanego w artykule jest ocena charakteru prawnego działań profesjonalnych muzyków instrumentalistów podczas prób przed koncertem. Należy bowiem odpowiedzieć na pytanie, czy aktywność taka spełnia warunki umożliwiające zakwalifikowanie jej do „artystycznego wykonania utworu".

Przedmiot prawa pokrewnego stanowi, że każde wykonanie utworu (lub dzieła sztuki ludowej), niezależnie od jego wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia ma artystyczny charakter. Artystycznymi wykonaniami są w szczególności działania instrumentalistów[3]. Odnosząc się do poszczególnych członów konstytuujących pojęcie „artystycznego wykonania utworu", należy zaznaczyć, że prawa pokrewne są ściśle związane z przedmiotem prawa autorskiego – „utworem", który stanowi niejako punkt odniesienia. Pomimo że pojęcie to zostało zdefiniowane w pr. aut., nie jest to termin jednoznaczny. Utworem jest każdy **przejaw działalności twórczej** o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia[4], z zastrzeżeniem, że nie są objęte ochroną odkrycia, idee, procedury, metody i zasady działania oraz koncepcje matematyczne[5]. Utwór jest przedmiotem prawa autorskiego od chwili ustalenia, chociażby miał postać nieukończoną[6]. Jest przede wszystkim dobrem niematerialnym, stanowiącym **efekt (przejaw)** intelektualnej działalności autora, stąd też ujmowanie utworu jako „przejawu" określonej działalności odnosi się do dostrzegalnego na zewnątrz, czyli poza umysłem autora, efektu tej działalności. Jak wskazuje się w doktrynie, udzielenie ochrony danemu rezultatowi ludzkiej działalności jest uzależnione od spełnienia kilku przesłanek. Powinien stanowić przejaw działalności twórczej człowieka (przesłanka twórczości), wykazywać indywidualny charakter (przesłanka indywidualności)[7], być ustalony w jakiejkolwiek postaci

3 Art. 85 pr. aut.

4 Art. 1 (1) pr. aut.

5 Art. 1 (2 1) pr. aut.

6 Art. 1 (3) pr. aut.

7 Np. Wyrok SA w Warszawie z 18 lutego 2009 r., I ACa 809/08, LEX nr 1120180, wyrok NSA w Warszawie z 11 lipca 2018 r., II FSK 1845/16, LEX nr 2528581.

i być subiektywnie nowym wytworem intelektu[8]. Przepisy pr. aut. nie przesądzają tego, że utwór może powstać wyłącznie w ramach **umowy o dzieło**. Może powstać również w wykonywaniu stosunku pracy[9] lub umowy o świadczenie usług[10]. Powyższa konstatacja wynika z brzmienia zarówno przepisów pr. aut., jak i przepisów k.c.[11]

W kontekście relacji pomiędzy artystycznym wykonaniem i utworem należy poczynić zastrzeżenie, że przesłanką zaistnienia utworu w rozumieniu pr. aut. jest jego ustalenie. Tymczasem dla potrzeb rozumienia „artystycznego wykonania utworu" wypada przyjąć, że utworem jest także przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, którego ustalenie następuje dopiero w chwili artystycznego wykonania. Odmienna wykładnia (zakładająca, że artystyczne wykonanie może dotyczyć wyłącznie utworu, który został ustalony, zanim nastąpiło artystyczne wykonanie) oznaczałaby, że ustawodawca np. odmówił ochrony prawnoautorskiej artystycznym wykonaniom improwizacji[12]. Powyższe niewątpliwie byłoby niezgodne z intencją ustawodawczą.

Po drugie, kolejnym elementem definicji „artystycznego wykonania utworu" jest jego komponent procesowy. Artystycznym wykonaniem jest aktywność przebiegająca pomiędzy dwoma punktami kontinuum czasu (prezentacja świadczenia artystycznego w czasie rzeczywistym)[13]. Artystyczny charakter wykonania utworu pełni więc jednocześnie funkcję przesłanki jakościowej oraz limitującej zakres ochrony prawa pokrewnego. Przepisy pr. aut. nie definiują jednak samego pojęcia „artystycznego wykonania". Nie charakteryzują też istoty tego świadczenia. Można przyjąć, że dla zaistnienia chronionego prawnoautorsko wykonania niezbędne jest zaprezentowanie przez artystę szeroko pojętej interpretacji utworu. Inaczej niż przypadku samego utworu, artystyczne jego wykonanie nie musi spełniać przesłanki twórczości, nowości[14],ani wypełniać testu statystycznej jednorazowości.

Podsumowując, można więc stwierdzić, że ochrona prawa pokrewnego nie stanowi ochrony *sui generis* w ramach systemu ochrony prawnoautorskiej, a raczej występuje obok jego podstawowego wariantu. Odnosi się bowiem do odmiennego przedmiotu ochrony, choć ściśle związanego z podstawowym elementem ochrony prawa autorskiego, tj. utworem. Przedmiotem prawa pokrewnego jest wykonanie, które może, ale nie musi mieć twórczego charakteru, a o jego powstaniu decydują zaś inne czynniki, tj. samo wykonanie (aktywność) oraz jego artystyczny charakter[15]. Prawo do artystycznego wykonania utwo-

8 Np. wyrok SN z 15 listopada 2002 r., II CKN 1289/00, LEX nr 78613, wyrok SN z 22 czerwca 2010 r., IV CSK 359/09, LEX nr 694269, wyrok SN z 25 stycznia 2006 r., I CK 281/05, LEX nr 181263.

9 Art. 12 i art. 14 pr. aut.

10 Postanowienie SN z 22 marca 2018 r., II UK 262/17, LEX nr 2499800.

11 Art. 1 (1) pr. aut. w związku z art. 627 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145), cyt. jako k.c.

12 A. Gołaszewska, *Komentarz do art. 85 Prawa autorskiego i praw pokrewnych*, (w:) *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red. W. Machała, R.M. Sarbiński, Warszawa 2019, LEX el.

13 Tamże.

14 K. Kurosz, *Artystyczne wykonanie jako przedmiot ochrony – uwagi na tle najnowszego orzecznictwa sądowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelektualnej 2015, nr 4, s. 26–46.

15 E. Laskowska-Litak, *Komentarz do art. 85 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, (w:) *Ustawy autorskie. Komentarze. Tom II*, red. R. Markiewicz, Warszawa 2021, LEX el.

ru[16] nie narusza praw autorskich do utworu[17], ponieważ w świetle pr. aut. utwór (przedmiot prawa autorskiego) i artystyczne wykonanie (przedmiot praw pokrewnych), to dwa odrębne przedmioty ochrony, objęte niezależnymi reżimami prawnymi (choć uregulowanymi w jednym akcie prawnym)[18]. Jako uprawnienia dotyczące odmiennego dobra prawnego, prawa pokrewne powstają równolegle do praw autorskich i nie naruszają ich[19].

Zasady opodatkowania przychodów muzyków instrumentalistów uzyskiwanych w ramach umowy o pracę

Zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z przepisów u.p.d.o.f. kosztami uzyskania przychodów są wydatki poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia ich źródła[20]. Dla podatników zatrudnionych w ramach stosunku pracy (stosunków pokrewnych) zasadniczo przewidziane zostały kwotowe limity kosztów, których wysokość uzależniono od dwóch kryteriów: ilości pracodawców oraz uwarunkowań dojazdu do zakładu pracy (miejsca zamieszkania podatnika). Na podstawie tych dwóch czynników ustalono cztery kategorie kwotowe kosztów. Nie wyklucza to, że w określonych przypadkach pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę będą mogli skorzystać z podwyższonych kosztów uzyskania przychodów. W przypadku osób, które uzyskują przychody z tytułu wykonywania usług na podstawie umowy o dzieło lub zlecenia, koszty uzyskania niektórych przychodów – co do zasady – określa się zazwyczaj w wysokości 20% uzyskanego przychodu[21]. Koszty te oblicza się od przychodu pomniejszonego o potrącone przez płatnika w danym miesiącu składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe[22].

W odniesieniu do niektórych przychodów ustawa dopuszcza możliwość ustalania kosztów zryczałtowanych. W przypadku korzystania przez twórców z praw autorskich i praw pokrewnych w rozumieniu odrębnych przepisów (w szczególności pr. aut.) lub rozporządzania przez nich tymi prawami, mają zastosowanie pięćdziesięcioprocentowe koszty uzyskania przychodu[23]. Łączne koszty uzyskania przychodów w danym roku podatkowym nie mogą przekroczyć kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału skali

16 Art. 85 pr. aut.

17 Art. 1 pr. aut.

18 Por. wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2017 r. sygn. III UK 53/16, LEX nr 2188651.

19 R. Markiewicz, S. Stanisławska-Kloc, Z. Ochońska, *Opinia prawna – artystyczne wykonanie jako przedmiot umowy cywilnoprawnej*, Kraków 31.05.2017. Pobrane z: http://www.sdt.pl/wp-content/uploads/2017/06/Opinia-prawna_Artystyczne-wykonanie-jako-przedmiot-umowy-cywilnoprawnej.pdf (9.08.2021).

20 Art. 22 (1) u.p.d.o.f. Reguła ta nie obejmuje kosztów wymienionych w art. 23 u.p.d.o.f.

21 Z tytułów wskazanych w art. 13 pkt 2, 4, 6 i 8 u.p.d.o.f.

22 Art. 22 (9) (4) u.p.d.o.f.

23 Art. 22 (9) (3) u.p.d.o.f.

podatkowej[24]. Reguła ta stosowana jest także do przychodów uzyskiwanych z tytułu działalności twórczej[25].

Należy dodać, że prawo podatkowe jest autonomiczne wobec innych gałęzi prawa. Oznacza to również niezależność ustawodawcy podatkowego, który tworząc określone konstrukcje podatkowe posługuje się nazwami używanymi także w innych gałęziach prawa, które jednak służą tu do budowy terminów niezbędnych do skonstruowania podatkowoprawnego stanu faktycznego. Pojęcia te są ze sobą w określony sposób powiązane, stanowiąc części składowe pewnych kompleksów pojęć o cechach swoistych dla prawa podatkowego, a wynikających z jego istoty oraz celów, jakie ustawodawca zamierza osiągnąć przez normy prawa podatkowego[26]. Autonomia prawa podatkowego oznacza możliwość definiowania przez ustawodawcę podatkowego pojęć w sposób odmienny niż to uczyniono w innych gałęziach prawa. Jednakże wszędzie tam, gdzie ustawodawca nie tworzy instytucji i pojęć swoistych dla tego prawa, należy posługiwać się pojęciami i zasadami ukształtowanymi w tej gałęzi prawa, z której pojęcie to czy instytucja zostały zaczerpnięte. Dotyczy to takich terminów jak „utwór", czy „artystyczne wykonanie utworu".

W związku z tym, że doszło do zazębienia się regulacji podatkowych i prawnoautorskich, zrodziły się pytania dotyczące prawidłowego sposobu zastosowania kosztów podatkowych w sytuacji, gdy przychód powiązany z utworem (czy artystycznym wykonaniem utworu) został uzyskany w ramach stosunku pracy (umowy o pracę). W takiej sytuacji konieczne staje się bowiem wyraźne wykazanie okoliczności uzasadniających zastosowanie pięćdziesięcioprocentowych kosztów uzyskania przychodów. Wydaje się, że obejmuje to potwierdzenie faktu powstania konkretnego utworu (czy artystycznego wykonania utworu), przeniesienia praw autorskich (bądź udzielenia licencji) oraz wysokości wynagrodzenia uzyskanego z tego tytułu. Istotne znaczenie odgrywa zawarta umowa o pracę. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowany jest pogląd, że w przypadku wykonywania pracy twórczej (czy artystycznego wykonania utworu) w ramach stosunku pracy należy wykazać powiązanie wynagrodzenia (honorarium) z wykonaną pracą oraz udokumentować, że praca ta została wykonana – tzn. że powstał utwór (bądź doszło do artystycznego wykonania utworu)[27].

24 Art. 22 (9a) u.p.d.o.f.

25 Art. 22 (9b) u.p.d.o.f. W świetle ustawy, 50% koszty uzyskania niektórych przychodów z tytułu korzystania przez twórców z praw autorskich i artystów wykonawców z praw pokrewnych odnoszą się do przychodów uzyskiwanych z tytułu: 1) działalności twórczej w zakresie architektury, architektury wnętrz, architektury krajobrazu, inżynierii budowlanej, urbanistyki, literatury, sztuk plastycznych, wzornictwa przemysłowego, muzyki, fotografiki, twórczości audialnej i audiowizualnej, programów komputerowych, gier komputerowych, teatru, kostiumografii, scenografii, reżyserii, choreografii, lutnictwa artystycznego, sztuki ludowej oraz dziennikarstwa; 2) działalności artystycznej w dziedzinie sztuki aktorskiej, estradowej, tanecznej i cyrkowej oraz w dziedzinie dyrygentury, wokalistyki i instrumentalistyki; 3) produkcji audialnej i audiowizualnej; 4) działalności publicystycznej; 5) działalności muzealniczej w dziedzinie wystawienniczej, naukowej, popularyzatorskiej, edukacyjnej oraz wydawniczej; 6) działalności konserwatorskiej; 7) prawa zależnego do opracowania cudzego utworu w postaci tłumaczenia; 8) działalności badawczo-rozwojowej, naukowej, naukowo-dydaktycznej, badawczej, badawczo-dydaktycznej oraz prowadzonej w uczelni działalności dydaktycznej.

26 R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 120 i 121.

27 Wyrok WSA w Białymstoku z 19 sierpnia 2020 r., I SA/Bk 158/20, LEX nr 3048856.

Tym samym, aby skorzystać z podwyższonych pięćdziesięcioprocentowych kosztów, konieczne jest wyraźne wyodrębnienie tej części wynagrodzenia, która należna jest za rozporządzanie autorskimi prawami majątkowymi do utworu (a także z tytułu jego artystycznego wykonania). Oznacza to, że należy dokonać czytelnego rozróżnienia wynagrodzenia na część związaną z przeniesieniem na pracodawcę praw autorskich lub korzystaniem z tych praw (honorarium) oraz na część wynagrodzenia będącego ekwiwalentem za wykonywanie pozostałych obowiązków pracowniczych. Taka sekwencja postanowień powinna wystąpić w ramach umowy o pracę lub w dokumentach ściśle z nią powiązanych. W sposób bezpośredni kształtują one przecież treść stosunku prawnego łączącego pracodawcę z pracownikiem będącym twórcą określonego utworu[28]. Nie wydaje się, aby za wystarczające w tym względzie można było uznać jakiekolwiek kalkulacje, wyliczenia lub zaświadczenia wydawane *post factum*, jeśli na podstawie umowy o pracę nie można ustalić, czy i jakie utwory (czy artystyczne wykonania utworu) powstały w wyniku tych prac oraz jaka jest konkretna wartość, z ogólnej kwoty wynagrodzenia za pracę w tej części, którą należy potraktować jako wynagrodzenie za pracę twórczą (lub artystyczne wykonanie utworu). Stosunkowo często w praktyce zdarza się, że pracodawcy dokonują jedynie procentowego wyodrębnienia honorarium autorskiego z łącznej wartości wynagrodzenia. Pracodawca określa je jako określony procent ogólnego czasu pracy, co należy uznać za niewystarczające. Tego typu zaświadczenia (kalkulacje) mogą jedynie ilustrować relację czasu pracy przeznaczonego na działalność twórczą w stosunku do czasu pracy poświęconego na wypełnianie pozostałych obowiązków pracowniczych. Ustawa podatkowa wymaga związania przychodu z uzyskaniem praw autorskich i rozporządzeniem nimi, a nie z czasem pracy przeznaczonym na uzyskanie tych praw. Bez wątpienia zatem wynagrodzenie, do którego można zastosować pięćdziesięcioprocentowe koszty uzyskania przychodu powinno przysługiwać pracownikowi nie tylko z tytułu wykonywania pracy twórczej czy artystycznego wykonania utworu, ale także z tytułu przeniesienia na pracodawcę majątkowych praw autorskich do utworu (czy jego artystycznego wykonania) stworzonego przez pracownika[29].

Stanowisko takie wydaje się już ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Prezentowany jest raczej jednolity pogląd, że dla zastosowania podwyższonych kosztów uzyskania przychodów niezbędne jest rozdzielnie wynagrodzenia na część związaną z wykonywaniem obowiązków pracowniczych i część określającą honorarium, wynikające z korzystania z praw autorskich. Stanowczo podkreśla się przy tym, że nie wystarczy jedynie wyróżnić część czasu pracy przeznaczonej na działalność twórczą (czy artystyczne wykonanie utworu), gdyż nie pozwala to na stwierdzenie, czy utwór w ogóle powstał (a w przypadku artystycznego wykonania utworu – czy wykazano określoną aktywność) i czy wypłacono honorarium. Określenie tej wartości (lub sposobu jej obliczania) powinno być jasno i precyzyjnie zawarte w dokumentach regulujących treść stosunku pracy[30].

28 Wyrok NSA z 12 listopada 2020 r., II FSK 2082/20, LEX nr 3082251.

29 Wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., II FSK 1339/17, LEX nr 2676390.

30 Zob. m.in. wyrok NSA z 7 lutego 2019 r., II FSK 422/17, LEX nr 2642709; wyrok NSA z 11 marca 2015 r., II FSK 459/13, LEX nr 1675471; wyrok NSA z 12 marca 2010 r., II FSK 1791/08, LEX nr 595971 oraz wyrok NSA z 16 września 2010 r., II FSK 839/09, LEX nr 745894.

Czynności muzyków klasycznych a koszty ryczałtowe w PIT

Wokół dookreślenia zakresu i prawidłowej wykładni pojęcia artystycznego wykonania utworu (a w konsekwencji ustalenia możliwości zastosowania pięćdziesięcioprocentowych kosztów uzyskania przychodów) w kontekście aktywności muzyków klasycznych uczestniczących w próbach orkiestry i próbach sekcyjnych do koncertu bądź pozostających w gotowości do ewentualnego zastąpienia innego muzyka i wykonania utworu w miesięcznym harmonogramie pracy, pojawiło się wiele rozbieżności[31]. Wspomniane trudności interpretacyjne znalazły również odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych[32].

W części wyroków sądów administracyjnych przyjęto, jak się wydaje zbyt wąsko, że jedynie koncerty i audycje umuzykalniające *sensu stricto* będą stanowiły artystyczne wykonanie (z zastrzeżeniem, że prawa pokrewne przejdą na pracodawcę). Dopiero w takiej sytuacji możliwe będzie zastosowanie wobec uzyskanych przychodów pięćdziesięcioprocentowej stawki kosztów ich uzyskania. Wydaje się, że argumentacja prezentowana przez sądy administracyjne, zmierzająca do zanegowania możliwości stosowania podwyższonych kosztów uzyskania przychodów dla aktywności muzyków podczas prób, ćwiczeń, czy samej gotowości do świadczenia pracy przez muzyków, skanalizowała się w dwóch podstawowych nurtach. Po pierwsze argumentowano, że działania takie mają jedynie charakter usiłowań, starań podjętych w celu wykonania określonego utworu muzycznego i nie są jego artystycznym wykonaniem. Tym bardziej więc pozostawanie w gotowości do pracy, które nie stanowi żadnej aktywności, nie może być objęte ochroną prawnoautorską i nie można w tym wypadku korzystać z rozwiązań mających charakter swoistych preferencji podatkowych. Po drugie wskazano, że próby, ćwiczenia, jak również sama gotowość do świadczenia pracy, nie powodują przejścia tych praw pokrewnych do utworu, gdyż nie są jego artystycznym wykonaniem. Przepisy prawa podatkowego wymagają natomiast związania przychodu z uzyskaniem praw autorskich i prawa pokrewnych oraz rozporządzeniem nimi, a nie z czasem pracy przeznaczonym na uzyskanie tych praw[33].

Pojawiały się jednak również poglądy odmienne, korzystne dla podatników, w których odwoływano się tak do brzmienia przepisów prawa podatkowego, jak i prawa autorskiego, wyraźnie odróżniając pojęcie „utworu" od „artystycznego wykonania". Słusznie wskazywano, że przychody z tytułu korzystania przez twórców z praw autorskich lub artystów wykonawców z praw pokrewnych albo rozporządzania tymi prawami występują wówczas, gdy spełnione są dwie przesłanki. Po pierwsze konieczne jest wystąpienie przedmiotu praw majątkowych w postaci utworu lub artystycznego wykonania. Po drugie zaś, osiągnięty przychód musi być bezpośrednio związany z korzystaniem z określonych praw autorskich lub pokrewnych albo rozporządzaniem nimi, stanowić skutek takiego korzystania lub rozporządzenia w postaci odpowiedniego wynagrodzenia autorskiego lub wykonawczego.

31 Art. 85 (1–2) pr. aut. w związku z art. 22 (9) (3) u.p.d.o.f.

32 Wyrok WSA we Wrocławiu z 17 listopada 2016 r., I SA/Wr 749/16, LEX nr 2175427; Wyrok WSA we Wrocławiu z 8 czerca 2018 r., I SA/Wr 324/18, LEX nr 2543494.; wyrok WSA we Wrocławiu z 6 września 2017 r., I SA/Wr 582/17, LEX nr 2366649 oraz Wyrok WSA w Olsztynie z 16 lutego 2017 r., I SA/Ol 866/16, LEX nr 2229891.

33 Wyrok WSA we Wrocławiu z 8 czerwca 2018 r., I SA/Wr 324/18, LEX nr 2543494.

Zasadnie podkreślano, że pr. aut. przyznaje ochronę wykonaniom „niezależnie od ich wartości", przez co należy rozumieć każdą wartość, nie tylko komercyjną, ale przede wszystkim artystyczną. Brakuje również podstaw prawnych zakazujących warunkowania ochrony wykonań „poziomem artystyczności", a jednocześnie wymagających cech „artystyczności", stąd też wykonanie takie powinno charakteryzować się osobistym, indywidualnym wkładem w powstanie wykonania[34]. W literaturze przedmiotu pojęcie „artystycznego wykonania" definiuje się jako działanie na odbiorcę w sposób emocjonalny w celu obudzenia przeżycia estetycznego i umożliwienia mu obcowania z wartościami estetycznymi utworu.

Należy zgodzić się z poglądem prezentowanym na podłożu korzystnej dla podatników linii orzeczniczej[35], że nie można przyjąć, iż próba przed koncertem, podjęta przez profesjonalnych muzyków, jest jedynie „ćwiczeniem technicznym". Zawodowi muzycy instrumentaliści podczas prób wykonują utwory, uwzględniając udzielane przez dyrygenta wskazówki odnośnie do interpretacji poszczególnych części dzieła muzycznego. Na tym poziomie wykonawczym muzycy nie uczą się „odczytywania nut", jak to może mieć miejsce w przypadku amatorów. Istotą prób profesjonalistów jest nawet wielokrotne (ale nie mechaniczne) powtarzanie dzieł muzycznych w celu ich perfekcyjnego przygotowania (interpretacji i wykonania). Każda interpretacja muzyczna jest natomiast niepowtarzalna. Nikt tak naprawdę nie potrafi wykonać dwukrotnie utworu muzyki klasycznej w identyczny sposób. Nikt też nie potrafi idealnie naśladować interpretacji innego muzyka[36]. A zatem, tak jak w dniu koncertu dochodzi do wykonania utworów, które nie są pozbawione atrybutu „artystyczności".

Co istotne wskazano, że z treści umowy o pracę powinno jednoznacznie wynikać, że obowiązki wynikające ze stosunku pracy obejmują także działalność jako artysty wykonawcy, a wyodrębniona część wynagrodzenia stanowi honorarium za przeniesienie praw pokrewnych z tytułu artystycznego wykonania utworów również na próbach i koncertach. Konieczne jest dokładne wyróżnienie w umowie o pracę tej części wynagrodzenia, która związana jest z działalnością artystyczną objętą ochroną prawnoautorską oraz pozostałej jego części związanej z wykonywaniem obowiązków pracowniczych[37].

34 Por. D. Flisak, *Komentarz do art. 85 Prawa autorskiego i praw pokrewnych*, (w:), *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red., D. Flisak, Warszawa 2014, LEX el.

35 Wyrok WSA w Olsztynie z 16 lutego 2017 r., I SA/Ol 866/16, LEX nr 2229891; Wyrok NSA z 7 maja 2019 r., II FSK 1265/17, LEX nr 2705865.

36 T. Kotuk, *Umowa o dzieło z muzykiem orkiestrowym. Glosa do wyroku SN z dnia 10 stycznia 2017 r., III UK 53/16*, Warszawa 2017, LEX el.

37 Por. wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2008 r., III SA/Wa 1987/07, LEX nr 394627 i wyrok WSA z 3 lipca 2009 r., III SA/Wa 35/09, LEX nr 526443 oraz wyrok NSA z 12 marca 2010 r., II FSK 1791/08, LEX nr 595971; wyrok NSA z 16 września 2010 r., II FSK 839/09, LEX nr 745894 i wyrok NSA z 29 kwietnia 2011 r., II FSK 2217/09, LEX nr 1081354.

Podsumowanie

Poczynione powyżej rozważania pozwalają uznać, że aktywność profesjonalnych muzyków instrumentalistów, realizowana w ramach uczestniczenia w próbach orkiestry i próbach sekcyjnych przed koncertem, spełnia przesłanki do uznania jej za artystyczne wykonanie w rozumieniu przepisów pr. aut. Działaniom tym trudno odmówić waloru artystyczności i uznać je jedynie za odtwórcze ćwiczenia techniczne, głównym zadaniem artystów jest bowiem odpowiednia interpretacja utworu. Jednocześnie należy zgodzić się z prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, że nie można uznać za artystyczne wykonanie samego pozostawania w gotowości do zastąpienia w koncercie innego muzyka z powodu nagłego zdarzenia losowego. Nie sposób bowiem gotowości do świadczenia pracy oceniać w kategoriach jakiegokolwiek wykonania (działania), w tym także o charakterze artystycznym[38].

Prezentowane poglądy, choć zasługują na aprobatę, wynikają z jeszcze nieugruntowanej linii orzeczniczej. Sądy podjęły wyzwanie dookreślenia w praktyce stosowania prawa zakresu pojęciowego „artystyczne wykonanie utworu". Jak się wydaje, miało to pozwolić na ukształtowanie prawidłowych (i stabilnych) reguł stosowania przepisów prawa podatkowego w zakresie podwyższonych, pięćdziesięcioprocentowych kosztów uzyskania przychodów. Dla efektywności oddziaływania na podatników – artystów, muzyków klasycznych, wspomnianej preferencji pożądane byłoby jednak nie tylko ujednolicenie linii orzeczniczej, ale przede wszystkim wprowadzenie zmian legislacyjnych zmierzających do zdefiniowania artystycznego wykonania utworu. Podatnicy powinni mieć bowiem pewność co do obszaru możliwych do wdrożenia rozwiązań leżących na styku regulacji prawa podatkowego i przepisów o charakterze *lex specialis* (m.in. pr. aut.). W odmiennej sytuacji, unikając potencjalnej odpowiedzialności związanej z ich niewłaściwym wdrożeniem, przyjmując postawę zachowawczą, przyczynią się do utrwalenia się działań *de facto* prowadzących do „zdeaktywowania" praktycznej recepcji przepisów. Wydaje się także, że przy pozostawieniu rozwiązań w kształcie obowiązującym *de lege lata*, ich zamierzony, preferencyjny charakter może zostać zdewaluowany.

Bibliografia

Literatura

Flisak, D., *Komentarz do art. 85 Prawa autorskiego i praw pokrewnych*, (w:) *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red. D. Flisak, Warszawa 2014, LEX el.

Gołaszewska A., *Komentarz do art. 85 Prawa autorskiego i praw pokrewnych*, (w:) *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red. W. Machała, R.M. Sarbiński, Warszawa 2019, LEX el.

Kotuk T., *Umowa o dzieło z muzykiem orkiestrowym. Glosa do wyroku SN z dnia 10 stycznia 2017 r., III UK 53/16*. Warszawa 2017, LEX el.

38 Wyrok NSA z 14 marca 2019 r., II FSK 673/17, LEX nr 2665530.

Kurosz, K., *Artystyczne wykonanie jako przedmiot ochrony uwagi na tle najnowszego orzecznictwa sądowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelektualnej 2015, nr 4, s. 26–46.

Laskowska-Litak E., *Komentarz do art. 85 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, (w:) *Ustawy autorskie. Komentarze. Tom II*, red. R. Markiewicz, Warszawa 2021, LEX el.

Markiewicz, R., Stanisławska-Kloc, S., Ochońska, Z., *Opinia prawna – artystyczne wykonanie jako przedmiot umowy cywilnoprawnej*, Kraków 31.05.2017. Pobrane z: http://www.sdt.pl/wp-content/uploads/2017/06/Opinia-prawna_Artystyczne-wykonanie-jako-przedmiot-umowy-cywilnoprawnej.pdf (9.08.2021).

Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2006.

Akty prawne

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145).

Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1426 ze zm).

Ustawa z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1062).

Wyroki sądów administracyjnych

Wyrok NSA z 12 marca 2010 r., II FSK 1791/08, LEX nr 595971.

Wyrok NSA z 16 września 2010 r., II FSK 839/09, LEX nr 745894.

Wyrok NSA z 29 kwietnia 2011 r., II FSK 2217/09, LEX nr 1081354.

Wyrok NSA z 11 marca 2015 r., II FSK 459/13, LEX nr 1675471.

Wyrok NSA z 11 lipca 2018 r., II FSK 1845/16, LEX nr 2528581.

Wyrok NSA z 7 lutego 2019 r., II FSK 422/17, LEX nr 2642709.

Wyrok NSA z 14 marca 2019 r., II FSK 673/17, LEX nr 2665530.

Wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., II FSK 1339/17, LEX nr 2676390.

Wyrok NSA z 7 maja 2019 r., II FSK 1265/17, LEX nr 2705865.

Wyrok NSA z 12 listopada 2020 r., II FSK 2082/20, LEX nr 3082251.

Wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2008 r., III SA/Wa 1987/07, LEX nr 394627.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2009 r., III SA/Wa 35/09, LEX nr 526443.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 17 listopada 2016 r., I SA/Wr 749/16, LEX nr 2175427.

Wyrok WSA w Olsztynie z 16 lutego 2017 r., I SA/Ol 866/16, LEX nr 2229891.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 6 września 2017 r., sygn. akt I SA/Wr 582/17, LEX nr 2366649.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 8 czerwca 2018 r., I SA/Wr 324/18, LEX nr 2543494.

Wyrok WSA w Białymstoku z 19 sierpnia 2020 r., I SA/Bk 158/20, LEX nr 3048856.

Orzeczenia Sądu Najwyższego

Postanowienie SN z 22 marca 2018 r., II UK 262/17, LEX nr 2499800.
Wyrok SN z 15 listopada 2002 r., II CKN 1289/00, LEX nr 78613.
Wyrok SN z 25 stycznia 2006 r., I CK 281/05, LEX nr 181263.
Wyrok SN z 22 czerwca 2010 r., IV CSK 359/09, LEX nr 694269.
Wyrok SN z 10 stycznia 2017 r., sygn. III UK 53/16, LEX nr 2188651.

Wyroki sądów powszechnych

Wyrok SA w Warszawie z 18 lutego 2009 r., I ACa 809/08, LEX nr 1120180.

CYTOWANIE

Marzena Świstak, *Problematyka artystycznego wykonania utworu przez muzyka klasycznego w kontekście preferencyjnych regulacji w PIT. Wybrane zagadnienia prawnoautorskie i podatkowe*, Studia Administracyjne 1 (15)/2022, 5–16, DOI: 10.18276/sa.2022.15-01.

Studia Administracyjne 1(15)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2022.15-02 | s. 17–29

Marek Stawecki

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Poznaniu
e-mail: marekstawecki@op.pl
ORCID: 0000-0002-3598-7787

OPEN ACCESS
CC BY SA

Następstwo prawne w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, w prawo własności tych gruntów

ABSTRAKT

5 października 2018 roku weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2020 r., poz. 139 z późn. zm.). Wywołała ona szereg wątpliwości, które znalazły swoje odzwierciedlenie w praktyce. Zgodnie z założeniem ustawodawcy, przekształcenie miało być odpłatne. Od powyższego przewidziano jednak wyjątki, które dotyczyć miały np. osób fizycznych lub ich spadkobierców, przy założeniu, że wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Osobisty charakter tego uprawnienia uzasadnia zatem jego reglamentację wyłącznie do osób fizycznych, które wstąpiły w ogół praw i obowiązków poprzednika. Powyższe uprawnienie związane jest ściśle z określonym sposobem (trybem), w jaki użytkownik wieczysty uzyskał prawo użytkowania wieczystego. Oznacza to, że nie każdy przypadek następstwa prawnego uprawnia do nabycia prawa własności nieruchomości na zasadach preferencyjnych (tj. nieodpłatnie), a jednie ten związany ze spadkobraniem. W artykule wykazano, że w przypadku następców prawnych, nie ma podstaw do ograniczenia, na zasadzie analogii, prawa do nieodpłatnego przekształcenia jedynie do następców pod tytułem ogólnym (spadkobierców), z wyłączeniem nabywców prawa użytkowania wieczystego na podstawie umowy. Przejawem woli ustawodawcy było szerokie uprzywilejowanie osób, w stosunku do których uzasadnione byłoby zminimalizowanie obciążeń wynikających z odpłatnego charakteru przekształcenia. Do powyższego jednakże doszło z „pokrzywdzeniem" określonej kategorii podmiotów. Problem ten jest konsekwencją dużego skomplikowania materii przekształcenia w kwestii skutków prawnych, nieprzejrzystości unormowań a nadto niedostrzegania przez prawodawcę ważnych problemów związanych z regulowaną materią. W artykule poddano analizie, a następnie oceniono najnowsze zmiany legislacyjne, a następnie przedstawiono przegląd prób likwidacji użytkowania wieczystego, prowadzących do przekształcenia tego prawa w prawo własności. Jako metody badawcze przyjęto w tej pracy analizę aktów prawnych analizę oraz orzecznictwa sądowego.

SŁOWA KLUCZOWE

następstwo prawne, użytkowanie wieczyste, przekształcenie, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, uwłaszczenie

The issue of legal succession in the light of the Regulation from 20th July 2018 on Transformation the Right of Perpetual Usufruct of Built-Up Area for residential purposes into Ownership Title of such area

ABSTRACT

The Regulation from 20th July 2018 on Transformation the Right of Perpetual Usufruct of built-up land for residential purposes into Ownership Title came into force on 5th October 2018 (Journal of Law 2020 it.139 with further amendments).

This regulation evoked numerous doubts that appeared in practice. Pursuant to assumption of the legislator this transformation supposed to be a paid service. However, a few exceptions to the above law were provided for i.e. relating to natural persons or their heirs in case when they paid an annual one-off payment for the whole period of perpetual usufruct.

A personal nature of this entitlement justifies its rationing exclusively to natural persons who acquired both rights and obligations of their predecessor. The above entitlement is closely related to the way (mode) in which a perpetual user acquired a perpetual usufruct right. This means that not every case of a legal succession entitles to acquiring a real estate on preferential principles (i.e. free of charge) and only this case related to a hereditable succession.

The purpose of my article is to prove that in case of legal successors there is no grounds for limitation (on a legal analogy basis) to free-of charge transformation only to the successors under a general title (i.e. heirs), excluding the acquirers of a perpetual usufruct right on a contract basis.

The manifestation of a legislator's will was granting privileges to the persons towards whom minimising the encumbrance resulted from a nature of the transformation (a paid service) would be justified. However, the above came into force with 'a detriment' for a specific category of entities. This problem is the consequence of a highly complex character of the transformation matter with regards to its legal effects, ambiguity of regulations, and above all, it is related to the fact that a legislator seems not to notice relevant issues connected to the above matter.

In this article I analyse and evaluate the latest legislative changes as well as present the review of the attempts to liquidate a perpetual usufruct leading to transforming this right into a ownership title. The research method applied for the purpose of this article is the analysis of current laws and regulations as well as selected judicial decisions.

KEYWORDS

legal succession, perpetual usufruct, transformation, perpetual usufruct fees, enfranchisement

Wprowadzenie

Użytkowanie wieczyste jest jedną z wielu form prawnych władania gruntami, poszerzając wachlarz możliwości obrotu nimi. Usytuowana obok własności oraz kilku innych form korzystania z gruntów umożliwia podmiotom zainteresowanym dokonanie wyboru takiej

więzi prawnej, która w sposób optymalny odpowiadać będzie ich zamiarom gospodarczym oraz możliwościom finansowym[1].

5 października 2018 roku weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, w prawo własności[2]. Jej celem było przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 roku prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we własność gruntów na rzecz właścicieli domów jednorodzinnych i samodzielnych lokali położonych w budynkach wielorodzinnych wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych[3].

Podstawowym skutkiem ustawy stało się przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zdefiniowanych w ustawie w prawo własności, przy jednoczesnym utrzymaniu istniejących na gruncie obciążeń, ale także praw związanych z dotychczas istniejącym użytkowaniem wieczystym[4].

Ustawa ta jest kolejnym podejściem prawodawcy do zmiany struktury własnościowej poprzez daleko idące ograniczenie występowania w obrocie prawnym instytucji użytkowania wieczystego. Zamierzano w ten sposób usprawnić funkcjonujące obecnie procesy przekształcania prawa użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi, głównie na rzecz członków wspólnot mieszkaniowych[5]. Fundamentalnym zadaniem komentowanego aktu prawnego była eliminacja istniejących praw współużytkowania wieczystego, jak też zapobieżenie powstawaniu udziałów w tym prawie w przyszłości[6].

Przekształcenie, co do zasady, miało być odpłatne. W konsekwencji powyższego nawiązuje się pomiędzy dotychczasowym a nowym właścicielem nieruchomości stosunek zobowiązaniowy o charakterze cywilnoprawnym. Opłata przekształceniowa ma w tym przypadku charakter świadczenia okresowego[7] i jest swego rodzaju wynagrodzeniem za utratę prawa do korzystania z gruntu przez dotychczasowego właściciela na rzecz użytkownika wieczystego. Zobowiązanie to ma charakter zobowiązania realnego obciążającego każdoczesnego właściciela nieruchomości, której własność powstała na skutek przedmiotowego

1 J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda*, (w:) *Studia Iuridica. Księga Pamiątkowa ku czci Prof. T. Dybowskiego*, Warszawa 1994, s. 123–124.

2 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 139).

3 Wyrok WSA w Krakowie z 18 czerwca 2020 r., II SA/Kr 505/20, (baza danych LEX nr 3039259).

4 M. Balwicka-Szczyrba, *O przekształceniu ex lege użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, Rejent 2019, nr 2, s. 15.

5 A. Kaźmierczyk, *Projekt ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów. Zagadnienia wybrane*, Nowy Przegląd Notarialny, Czasopismo Rady Izby Notarialnej w Warszawie, 2016, nr 4 (70), s. 17.

6 Ł. Sanakiewicz, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 13.

7 Wyrok WSA w Krakowie z 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 1575/19, (baza danych LEX nr 2895472).

przekształcenia[8]. Podmioty, które z mocy ustawy nabyły prawo własności zobligowane zostały do uiszczania należności w formie corocznej opłaty wnoszonej przez 20 lat. Cechą tej opłaty jest to, że jej wysokość winna być identyczna jak wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy przekształceniowej)[9].

Kilkanaście miesięcy stosowania analizowanej ustawy wykazało, że nie jest ona wolna od wad. Poniżej przedstawiono jeden z problemów, a mianowicie ten dotyczący następców prawnych (nabywców nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe) osób, które jednorazowo wniosły opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego oraz sposób jego rozwiązania. Sytuacja ta jest konsekwencją dużego skomplikowania materii przekształcenia w kwestii skutków prawnych, nieprzejrzystości unormowań oraz niedostrzegania przez prawodawcę ważnych problemów związanych z regulowaną materią.

W niniejszym artykule poddano analizie, a następnie oceniono najnowsze zmiany legislacyjne, a następnie przedstawiono przegląd prób likwidacji użytkowania wieczystego podejmowanych po 1990 roku, prowadzących do przekształcenia tego prawa w prawo własności.

W pracy tej zastosowano następujące metody: analizę aktów prawnych oraz analizę orzecznictwa sądowego.

I
Dotychczasowe regulacje przekształceniowe

Ustawodawca wielokrotnie podejmował próby eliminacji instytucji użytkowania wieczystego z polskiego porządku prawnego. Stworzono dwie główne drogi prowadzące do nabycia własności nieruchomości przez ich użytkowników wieczystych – cywilnoprawną oraz administracyjnoprawną. Mechanizm pierwszy wywodzi się z art. 32 u.g.n. i ma charakter cywilnoprawny[10].

Regulacja zawarta w ww. ustawie powinna być potraktowana jako element szerszego procesu ukierunkowanego na odejście od oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste, jako dominującego sposobu obrotu nieruchomościami publicznymi, na rzecz zbywania prawa własności. 1 stycznia 1998 roku, oprócz ustawy o gospodarce nieruchomościami, weszła w życie również ustawa z 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności[11] stała się podstawą mechanizmu o charakterze administracyjnoprawnym. Można do niego zaliczyć również niżej przedstawione ustawy.

8 Wyrok WSA w Szczecinie z 28 maja 2020 r., II SA/Sz 249/20 (baza danych LEX nr 3030298).

9 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lipca 2020 r., II SA/Kr 80/20, (baza danych LEX nr 3041835).

10 Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020.65).

11 Ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. nr 123, poz. 781 ze zm.).

Celem tego ostatniego aktu normatywnego było stworzenie preferencyjnych warunków nabycia prawa własności gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste podmiotom określonym w zamkniętym katalogu. Ustawa przekształceniowa z 1997 roku, z powodu problemów z zastosowaniem w praktyce (mimo wielokrotnych nowelizacji), została uchylona 13 października 2005 roku. Należy zauważyć, że art. 32 u.g.n. po drobnych zmianach obowiązuje do dziś.

Tę ostatnią regulację oparto na umowie cywilnoprawnej. Wymieniony artykuł nie ingeruje w relacje między pomiotem właścicielskim a użytkownikiem wieczystym, oddając sprawę zbycia własności gruntu stronom właściwego stosunku cywilnoprawnego. Sprawia to, że ww. podmioty stają się równoprawnymi partnerami w negocjacjach prowadzonych w kwestii zbycia prawa własności. Nie istnieje tu władztwo administracyjne w relacji: organ administracji publicznej reprezentujący właściciela nieruchomości a użytkownik wieczysty.

Ustawa z 4 września 1997 roku, począwszy od 1 stycznia 1998 roku, tj. od dnia, gdy zaczęła obowiązywać, budziła poważne wątpliwości. Spora liczba jej nowelizacji nie przyniosła spodziewanego rezultatu. Na domiar złego jej zgodność z Konstytucją RP[12] została dwukrotnie zakwestionowana w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego[13].

Głównym celem ww. aktu normatywnego było umożliwienie osobom fizycznym, tj. użytkownikom wieczystym, nabycia prawa własności poprzez jego przekształcenie na podstawie o konstytutywnej decyzji administracyjnej[14].

Kolejnym aktem prawnym regulującym przedmiotową materię była ustawa z 26 lipca 2001 roku o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości[15]. Stanowiła ona podstawę do uwłaszczenia, jednakże jej postanowienia były tak dalece nieprecyzyjne, że jej realizacja napotykała poważne utrudnienia w praktyce.

Regulacje ustawy z 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności oraz ustawy z 26 lipca 2001 roku o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości zostały uchylone z dniem wejścia w życie ustawy z 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości[16].

Wymienione wyżej akty normatywne nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Ujęte w nich zapisy były na tyle niedokładne, że realizacja ich w praktyce stała się niemożliwa. Fundamentalnym celem nowego aktu prawnego miało być pozbycie się niejasności oraz wprowadzenie zapisów, które równoważyłyby oczekiwania społeczne z gwarancją ochrony interesów podmiotów publicznych będących dotychczas właścicielami nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste.

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

13 Wyroki TK: z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98; z 18 grudnia 2000 r., K 10/00, OTK ZU 2000/8, poz. 298.

14 E. Gniewek, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, Rejent 1999, nr 2, s. 15.

15 Ustawa z 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. 2001 nr 113, poz. 1209).

16 Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. nr 175, poz. 1459 ze zm.).

Niemniej i w tym wypadku ustawodawca nie ustrzegł się błędów. Już w 2011 roku Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 8 grudnia 2011, analizował zgodność z Konstytucją RP art. 8 ww. ustawy[17]. Zgodnie z nim, do spraw wszczętych na podstawie ustawy z 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności oraz ustawy z 26 lipca 2001 roku o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości a niezakończonych decyzją ostateczną stosuje się przepisy ustawy przekształceniowej z 2005 roku. Trybunał ocenił, że regulacja ta w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie tego aktu normatywnego w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw[18] do spraw wszczętych na podstawie ustawy z 4 czerwca 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności dotyczących nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym, niewymienionej w art. 1 ust. 1 ustawy z 29 lipca 2005 roku w pierwotnym brzmieniu i zakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 roku, jest niezgodna z art. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał stwierdził, że taka koncepcja doprowadziła do pogorszenia sytuacji prawnej osób, które w czasie obowiązywania poprzedniego prawa wystąpiły o realizację przysługujących im uprawnień oraz nabyły maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa własności nieruchomości. Podmioty te nie doczekały się realizacji swego uprawnienia pod rządem starego prawa, natomiast nowa ustawa doprowadziła do „wygaszenia" przysługującej im ekspektatywy. Trybunał Konstytucyjny ponownie zajął się przedmiotową ustawą w 2015 roku. W wyroku z 10 marca 2015 roku, stwierdził, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w kwestii, w jakiej przyznaje prawo do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, jest niezgodny z art. 2 ustawy zasadniczej Rzeczypospolitej Polskiej oraz nadto w materii, w jakiej dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji[19].

5 października 2018 roku weszła w życie ustawa z 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. To, w tym momencie, ostatni akt prawny regulujący przedmiotową materię.

17 Wyrok TK z 8 grudnia 2011 r., P 31/10 (OTK-A 2011/10, poz. 114).

18 Ustawa z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 187, poz. 1110).

19 Wyrok TK z 10 marca 2015 r., K 29/13 (OTK-A 2015/3, poz. 28).

II
Następcy prawni

Zważywszy, że co do zasady przekształcenie winno mieć charakter odpłatny, to od powyższego istnieją jednak wyjątki, mianowicie zgodnie z art. 8 analizowanej ustawy przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe może nastąpić nieodpłatnie na rzecz: 1) parków narodowych; 2) osób fizycznych, ich spadkobierców i spółdzielni mieszkaniowych, którzy wnieśli opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego bądź uzyskali użytkowanie wieczyste na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy lub innych tytułów prawnych w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed 5 grudnia 1990 roku.

Za powyższym przemawiają następujące argumenty: po pierwsze parki narodowe stanowią majątek narodowy, więc rozsądne jest zwolnienie ich z opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Po drugie, w przypadku podmiotów z kolejnej grupy, które uiściły opłatę za cały okres użytkowania wieczystego, powodem zwolnienia jest wygaśnięcie zobowiązania do ponoszenia tych opłat. Po trzecie, podmioty pozostałe to przeddekretowi właściciele gruntów warszawskich albo ich następcy prawni, którzy uzyskali prawo użytkowania wieczystego za utracone prawo własności. Na skutek przekształcenia odzyskują prawo własności. Inną kwestią jest rozliczanie za ewentualne nakłady poczynione na tych gruntach. W podobny sposób za utracone prawo własności nieruchomości na skutek wywłaszczenia lub przejęcia nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed 5 grudnia 1990 roku dotychczasowi właściciele otrzymali użytkowanie wieczyste nieruchomości zamiennych w ramach odszkodowania za wywłaszczenie. W rezultacie na skutek przekształcenia odzyskują oni utracone prawo własności, co uzasadnia odstąpienie od nałożenia na nich obowiązku uiszczania opłat przekształceniowych[20].

Warto podkreślić, że rozwiązanie przyjęte w art. 8 u.p.p.u.w. nie jest żadną nowością, albowiem zbliżone regulacje zawarte są w art. 76 ust. 2 u.g.n.

Powyższy akt prawny przysparza wielu problemów. Jednym z nich jest kwestia następców prawnych (nabywców nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe) osób, które jednorazowo wniosły opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Analizowana ustawa w art. 8 reguluje sytuacje dotyczące nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność. Z ww. przepisu można wywieść, że za przekształcenie opłaty nie wnoszą osoby fizyczne lub ich spadkobiercy oraz spółdzielnie mieszkaniowe w przypadku, gdy wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Prowadzi to do wniosku, że mamy tu do czynienia ze zwolnieniem podmiotowym, a co za tym idzie następcy prawni osób fizycznych, które dokonały wpłaty jednorazowej za cały okres użytkowania wieczystego, mogą skorzystać ze zwolnienia tylko wówczas,

20 K. Maj, *Przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, kot Schrődingera i praktyka notarialna*, Krakowski Przegląd Notarialny. Kwartalnik Izby Notarialnej w Krakowie 2018, nr 11 (lipiec/wrzesień), s. 61.

gdy są ich spadkobiercami[21]. Jest to jak najbardziej słuszne, albowiem nie istnieje już opłata z tytułu użytkowania wieczystego, obowiązująca na dzień przekształcenia, która mogłaby się stać z mocy prawa opłatą przekształceniową. Jednakże w sytuacji, gdy użytkownik wieczysty odsprzedał swe prawo, to nabywca nie ma podstaw w świetle obowiązujących przepisów do zwolnienia, czyli w konsekwencji powinien uiścić opłatę „przekształceniową".

Nabywcy niejednokrotnie mogli decydować się na określone czynności, zakładając (mylnie jak się okazuje), że i oni będą także mogli skorzystać z „dobrodziejstwa" zwolnienia. Powyższe bez wątpienia nie pozostało bez wpływu na cenę nabycia[22]. Jednakże w wyniku przekształcenia nabytego przez nich prawa użytkowania wieczystego do gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności, z dniem 1 stycznia 2019 roku (na które nie mieli wpływu), diametralnie uległa zmianie ich sytuacja prawna, albowiem zmuszeni zostali do zapłaty ww. opłaty.

Podkreślić należy, że nieodpłatnie przekształcić użytkowanie wieczyste mogą także osoby fizyczne albo ich spadkobiercy oraz spółdzielnie mieszkaniowe, które użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie art. 7 dekretu z 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy [23], innych tytułów prawnych w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa, przed dniem 5 grudnia 1990 roku (art. 8 ust. 2 lit. b) ustawy przekształceniowej.

Z powyższego należy wyciągnąć wniosek, że zawarte w art. 8 ust. 2 lit. b) ustawy przekształceniowej prawo do nieodpłatnego przekształcenia powiązane jest z konkretnym sposobem, na mocy którego użytkownik wieczysty nabył ww. prawo. Stwierdzić należy, iż nie każda sytuacja następstwa prawnego umocowuje do nabycia prawa własności mienia nieruchomego na bazie preferencyjnych zasad, tj. w sposób nieodpłatny. Dzieje się tak, albowiem następcy prawni pod tytułem ogólnym są z mocy ustawy kontynuatorami praw spadkodawców. W tym kontekście niewłaściwe i pozbawione podstaw jest w sytuacji następcy prawnego osoby, która wniosła jednorazowo opłatę roczną za cały okres użytkowania wieczystego, ograniczania na zasadzie analogii (z przypadkami wymienionymi w art. 8 ust. 2 lit. b) uprawnienia do nieodpłatnego przekształcenia tylko do następcy prawnego pod tytułem ogólnym (spadkobiercy), wykluczając nabywcę prawa użytkowania wieczystego, który stał się nim w drodze umownej[24].

Przedmiotowe przekształcenie, co do zasady było i jest odpłatne. Konieczne jest uiszczenie należnej opłaty powiązanej z utratą prawa własności mienia nieruchomego z publicznego zasobu, jest ona bowiem rekompensatą dla Skarbu Państwa bądź też jednostek samorządu terytorialnego za utratę praw własności oraz systematycznego dochodu z tytułu rocznej

21 R. Kapkowski, *Charakter prawny opłaty przekształceniowej*, Krakowski Przegląd Notarialny. Kwartalnik Izby Notarialnej w Krakowie 2019, nr 4 (kwiecień/czerwiec), s. 45.

22 https://mojafirma.infor.pl/nieruchomosci/prawo/4642588,Przeksztalcenie-uzytkowania-wieczystego-nieruchomosci-mieszkaniowej-w-prawo-wlasnosci-RPO-sugeruje-zmiany-w-przepisach.htm (18.08.2020).

23 Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U z 1945 r., nr 50, poz. 279).

24 Pismo RPO IV.7000.500.2019. DZ Warszawa, 16.07.2020 r.

opłaty za użytkowanie wieczyste[25]. Stanowią one pochodną wartości nieruchomości, co oznacza, że jej zmiana powinna prowadzić do aktualizacji, która zazwyczaj sprowadza się do podwyższenia opłat. Powyższe uregulowanie nagminnie skutkowało niezadowoleniem właścicieli nieruchomości, czemu dawali wyraz, skarżąc ich wysokość. Stało się także jednym z argumentów za ustawą z 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Ustawodawca dążył do zapewnienia optymalnych wpływów z tytułu analizowanego przekształcenia z równoczesnym uzyskaniem korzyści przez dotychczasowych użytkowników wieczystych. Opłaty miały być rekompensatą za dochody utracone przez podmioty publiczne z opłat za użytkowanie wieczyste. Wprowadzenie odpłatności przekształcenia zapewnić miało wpływy na poziomie zbliżonym do dotychczasowych opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego, ustalanych wg zasad przewidzianych w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości[26].

Podkreślić należy, że wniesienie jednorazowej opłaty za cały okres użytkowania wieczystego powoduje, iż roszczenie właściciela gruntu wobec użytkownika wieczystego z tytułu wynagrodzenia za korzystanie zostaje zaspokojone.

III
Zwolnienie od opłat za przekształcenie

Zakres uprawnienia do przekształcenia nieodpłatnego gruntu *ex lege* uregulowano wyczerpująco w art. 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. W świetle powyższego, z preferencji tej skorzystać mogą zarówno osoby fizyczne, które uiściły opłatę za użytkowanie wieczyste z góry, za cały okres, na jaki prawo to zostało ustanowione, jak również ich następcy prawni, którzy w prawa swoich poprzedników wstąpili w drodze sukcesji uniwersalnej (spadkobrania)[27].

Prezentowane jest stanowisko, że dokonanie ograniczenia prawa do zwolnienia z opłat za przekształcenie wyłącznie do spadkobierców osób, które zaspokoiły należność właściciela gruntu z tytułu użytkowania wieczystego w formie jednorazowego świadczenia jest recypowaniem utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych poglądu, stosownie, do którego przywilej uzyskania przez użytkownika wieczystego własności gruntu pod tytułem darmym ma wyjątkowy charakter i związany jest z posiadaniem przez beneficjenta określonych cech podmiotowych (m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98).

25 E. Klat-Górska, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, Warszawa 2015, s. 223 i n.

26 E. Klat-Górska, *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2019, s. 83.

27 Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2020 r., ISA/Wa 1803/20, LEX nr 3167094.

Zgodnie z przedstawionym powyżej stanowiskiem można założyć, że osobisty charakter ww. uprawnienia może uzasadniać jego reglamentację tylko do osób fizycznych, które wstąpiły w ogół praw i obowiązków poprzednika w drodze spadkobrania. Nie można przy tym zapominać, że opłata za przekształcenie oraz opłata z tytułu użytkowania wieczystego nie są tożsamymi płatnościami i wynikają z różnych postaw prawnych. Przyjęcie takiego stanowiska może prowadzić do wniosku, że nie można zgodzić się z tezą, jakoby osoby, które nabyły użytkowanie wieczyste w drodze czynności rozporządzającej mogły pozostawać w usprawiedliwionym przeświadczeniu, iż zwolnione będą ze wszelkich świadczeń na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego będących właścicielami gruntu, które powstałyby w przyszłości. Wniesienie opłaty jednorazowej prowadziło bowiem do wygaśnięcia całego zobowiązania tylko z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, co nie jest, z natury rzeczy, tym samym co pokrycie należności za jego własność. Dokonanie zaspokojenia wierzytelności powiązanej z prawem do rzeczy wywołuje natomiast skutek również w stosunku do następców prawnych użytkownika wieczystego, niezależnie od rodzaju sukcesji[28].

Należy jeszcze stwierdzić, że nabywca korzysta z gwarancji przysługującej swojemu poprzednikowi, a co za tym idzie nie dotyczy go aktualny obowiązek wnoszenia opłat rocznych. Prawo to zostało wyeksponowane *explicite* w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

W kontekście powyższego zauważyć należy, że w okresie obowiązywania ustawy z 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. nr 32, poz. 159 z późn. zm.)[29] pozwalającej na pokrycie należności za użytkowanie wieczyste z góry, za cały okres trwania tego prawa, polski porządek prawny nie przewidywał systemowych regulacji odnoszących się do instytucji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Brakowało przepisów stanowiących źródło roszczeń użytkownika wieczystego o nabycie własności gruntu. Identycznej preferencji nie przewidywała dla użytkowników wieczystych ustawa z 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Biorąc powyższe wskazania pod uwagę, można stwierdzić, iż obecna ustawa o przekształceniu w zasadniczy sposób poszerza uprawnienie do nabycia własności gruntu pod tytułem darmym, rozciągając możliwość skorzystania ze zwolnienia z opłaty za przekształcenie również na osoby, które zapłaciły należność za cały okres użytkowania wieczystego, a także na ich spadkobierców.

Celem ustawodawcy było zapewne możliwie najszersze uprzywilejowanie podmiotów, w stosunku do których – z tytułu szczególnego trybu, w jakim nabyli prawo użytkowania wieczystego – zasadne stałoby się zminimalizowanie ciężarów wynikających z odpłatnego charakteru przekształcenia. Należy podkreślić, że przywilej ten przyznany został kosztem majątku Skarbu Państwa oraz samorządów terytorialnych.

Bezwzględnie należy stwierdzić, że przyznanie prawa do nieodpłatnego przekształcenia jedynie osobom, które wniosły należność za cały okres korzystania z gruntu jest rozwiąza-

28 Pismo Ministra Rozwoju z 24 sierpnia 2020. Znak sprawy: DN-I.750.197.2020.

29 Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. nr 32, poz. 159 z późn. zm.).

niem daleko idącym, a co za tym idzie powinno być traktowane jako szczególna preferencja. Jednakże przyjęcie założenia, że ww. preferencja służyć ma wskazanym w ustawie osobom oraz tym następcom prawnym, którzy wstąpili w ogół praw i obowiązków po swoim poprzedniku jedynie w drodze spadkobrania, nie jest właściwe. Zasadne byłoby dokonanie zmiany, tj. poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do ww. preferencji o następców prawnych, którzy stali się nimi w drodze umownej.

Podsumowanie

Po kilkudziesięciu latach od wprowadzenia prawa użytkowania wieczystego do polskiego porządku prawnego, podjęta została przez ustawodawcę kolejna próba dokonania zmian w strukturze własnościowej. Można założyć, że to podejście, w przeciwieństwie do poprzednich, osiągnie przewidywany cel, tj. ograniczy funkcjonowanie użytkowania wieczystego w obrocie prawnym. Za powyższym przemawia przyjęta koncepcja uwłaszczenia bezpośrednio z mocy prawa.

Po roku 1990 zaczęto traktować przedmiotową instytucję jako nieodpowiadającą czasom gospodarki wolnorynkowej. Nie uwzględniając jej genezy, konstrukcji, widziano w niej jedynie pozostałość po systemie socjalistycznym oraz „twór" zniechęcający podmioty zagraniczne do inwestowania w Polsce. Skutkiem powyższego podejścia były próby wyeliminowania tego prawa z polskiego porządku prawnego, jednakże żadna z nich nie doprowadziła do osiągnięcia zamierzonych rezultatów.

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów w kontekście analizowanej ustawy z 2018 roku (aktualnie ostatnie podejście ustawodawcy w przedmiotowej materii) miało być odpłatne. Podmioty, które uzyskały z mocy prawa status właścicieli, zostały zobligowane do uiszczania należności za nabycie prawa własności w postaci corocznej opłaty płaconej przez 20 lat[30]. Omawiany akt prawny w przedmiotowej kwestii przewiduje wyjątki, gdy do przekształcenia dochodzi bez żadnych dodatkowych opłat, m.in. wtedy, gdy dotychczasowy użytkownik wieczysty zapłacił już wcześniej jednorazowo, z góry, opłaty roczne za użytkowanie wieczyste za cały okres tego prawa. W takim przypadku, gdy użytkownik wieczysty dokonał powyższego, a następnie odsprzedał swe prawo, nabywca i tak powinien uiścić opłatę „przekształceniową". Podmioty te winny mieć jednak prawo do nieodpłatnego przekształcenia, tym bardziej, iż przysługuje ono np. spadkobiercy użytkownika wieczystego, który wcześniej dokonał zapłaty jednorazowo całej tej opłaty. W związku z tym wskazane osoby powinny być również zwolnione z opłat.

Kupując prawo użytkowania wieczystego, ww. podmioty mogły działać w przekonaniu, że także i one będą zwolnione z obowiązku ponoszenia ww. ciężaru. Jednak przekształcenie nabytego przez nich prawa 1 stycznia 2019 roku istotnie zmieniło ich sytuację prawną, albowiem zostali oni zmuszeni do uiszczenia przedmiotowej opłaty.

30 Wyrok WSA w Krakowie z 22 lipca 2020 r., II SA/Kr 1150/19 (baza danych LEX, nr 3045347).

W przypadku następców prawnych osób, które wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, nie ma podstaw do ograniczenia prawa do nieodpłatnego przekształcenia. Takie prawo mają np. spadkobiercy tego użytkownika wieczystego, który uiścił jednorazowo całą opłatę za użytkowanie wieczyste, toteż powinni mieć je również wcześniej wspomniani nabywcy.

Na podstawie przedstawionego problemu można stwierdzić, że w analizowanej ustawie nie ustrzeżono się błędów. Ich wyeliminowanie wymagać będzie od ustawodawcy niezbędnych zmian. Niemniej skutek w postaci nabycia prawa własności przez określone kategorie użytkowników wieczystych w znacznym zakresie został osiągnięty.

Bibliografia

Literatura

Balwicka-Szczyrba M., *O przekształceniu ex lege użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności*, Rejent 2019, nr 2, s. 15.

Gniewek E., *O przyszłości użytkowania wieczystego*, Rejent 1999, nr 2, s. 15.

Ignatowicz J., *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda*, (w:) *Studia Iuridica. Księga Pamiątkowa ku czci Prof. T. Dybowskiego*, Warszawa 1994, s. 123–124.

Kapkowski R., *Charakter prawny opłaty przekształceniowej*, Krakowski Przegląd Notarialny. Kwartalnik Izby Notarialnej w Krakowie 2019, nr 4 (kwiecień/czerwiec), s. 39–62.

Kaźmierczyk A., *Projekt ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów. Zagadnienia wybrane*, Nowy Przegląd Notarialny. Czasopismo Rady Izby Notarialnej w Warszawie, 2016, nr 4 (70), s. 17.

Klat-Górska E., *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2019.

Klat-Górska E., *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, Warszawa 2015.

Maj K., *Przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, kot Schrödingera i praktyka notarialna*, Krakowski Przegląd Notarialny. Kwartalnik Izby Notarialnej w Krakowie 2018, nr 11 (lipiec/wrzesień) 2018, s. 61.

Sanakiewicz Ł., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Akty prawne

Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U z 1945 r., nr 50, poz. 279).

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

Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. nr 32, poz. 159 z późn. zm.).

Ustawa z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 139).

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020.65 tj. z dnia 2020.01.15).

Ustawa z 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. 2001 nr 113, poz. 1209).

Ustawa z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 187, poz. 1110).

Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. nr 175, poz. 1459 ze zm.).

Ustawa z 4 września1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. nr 123, poz. 781 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98 (OTK ZU 2000/8, poz. 298).

Wyrok TK z 18 grudnia 2000 r., K 10/00 (OTK ZU 2000/8, poz. 298).

Wyrok TK z 8 grudnia 2011 r., P 31/10 (OTK-A 2011/10, poz. 114).

Wyrok TK z 10 marca 2015 r., K 29/13 (OTK-A 2015/3, poz. 28).

Wyrok WSA w Krakowie z 18 czerwca 2020 r., II SA/Kr 505/20, LEX nr 3039259.

Wyrok WSA w Krakowie z 22 lipca 2020 r. , II SA/Kr 1150/19, LEX nr 3045347.

Wyrok WSA w Krakowie z 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 1575/19, LEX nr 2895472.

Wyrok WSA w Krakowie z 28 lipca 2020 r., II SA/Kr 80/20, LEX nr 3041835.

Wyrok WSA w Szczecinie z 28 maja 2020 r. II SA/Sz 249/20, LEX nr 3030298.

Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2020 r., ISA/Wa 1803/20, LEX nr 3167094.

Pozostałe źródła

https://mojafirma.infor.pl/nieruchomosci/prawo/4642588,Przeksztalcenie-uzytkowania-wieczystego-nieruchomosci-mieszkaniowej-w-prawo-wlasnosci-RPO-sugeruje-zmiany-w-przepisach.html (18.08.2020).

Pismo RPO IV.7000.500.2019. DZ Warszawa, 16.07.2020 r.

Pismo Ministra Rozwoju z 24 sierpnia 2020. Znak sprawy: DN-I.750.197.2020.

CYTOWANIE

Marek Stawecki, *Następstwo prawne w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów*, Studia Administracyjne 1(15)/2022, 17–29, DOI: 10.18276/sa.2022.15-02.

Studia Administracyjne 1(15)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2022.15-03 | s. 31–47

Temitope Sade Akintunde

Department of Economics, Osun State University, Osogbo, Nigeria
ORCID: 0000-0002-4713-7560

Musediq Olufemi Lawal

Department of Sociology, Osun State University, Osogbo, Nigeria
ORCID: 0000-0002-3667-2533

Olawale Olufemi Akinrinde

Department of Political Sciences, Osun State University, Osogbo, Nigeria
ORCID: 0000-0001-7350-2376

Corresponding author: olawale.akinrinde@uniosun.edu.ng

OPEN ACCESS
CC BY SA

The Impact of Urbanisation on Health Security of Urban Dwellers in Nigeria

ABSTRACT

Urban centres continue to attract people across social divides. So also is the environment, which changes with constant interactions among urban population who constantly harness environmental resources for their survival. This process comes with its attendant effects that could be either positive or negative. This process explains the rationale behind uneven population patterns among human settlements as well as the lopsided distribution of resources needed to make life worthy of living. The public utilities, health and social services continue to be largely unavailable and where they are available, they are inefficient, shoddy and collapsing. This study is therefore a novel attempt at making a modest contribution to academic discourse on urban studies. It tries to explore the impact of urbanisation on health situation and life expectancy of urban dwellers. The study made use of primary data, which was collected through telephone interviews. The participants in these interviews included scholars in urban studies, public health educators, social workers, and epidemiologists. This was complemented with data from existing literature from scholars in urban and health studies. The results from this study showed that urban environmental problems like inadequate water and sanitation, high infant mortality, lack of rubbish disposal, industrial pollution and its attendant respiratory infections and other infectious and parasitic diseases persist. This is therefore an indication of the deleterious status of socio-economic determinants of health that can hamper a healthy life expectancy.

KEYWORDS

urbanisation, socioeconomics, health, life expectancy, urban dwellers, migration

Introduction

As cities and towns achieved better economic, political, social and cultural advances compared to rural areas, the process of urbanisation is believed to have taken place. The manifesting physical reality here is a progressive increase in the number of people living in such towns and cities. Michele et al. noted that the degree of urbanisation of a country varies to the extent in which absolute changes in the urban and total national population manifest.[1] The density of urban populations thus offered significant cost advantages for governments in the delivery of essential goods and services, and for the private sector, in the production and consumption of such items. Urbanisation had become a driving force as well as a source of development with the power to change and improve lives.[2] It drives economic progress by concentrating people in cities, hence, the classification of cities as the engines of economic development and the centre of industry and commerce.[3] Cities have spurred innovations in science and technology and in systems of law and government as well as facilitated the diffusion of information through interaction among diverse cultures.[4]

The term urbanisation has been defined in various ways by different authors. However, generally it is defined as the migration of people from rural areas to urban areas for better livelihood.[5] It is also the transformation of a country from a rural agricultural based economy to an industrial-service based economy,[6] it is the changes that occur in the density, size and heterogeneity of cities.[7] It could also be taken as the multidimensional transformation of the rural societies into modernized societies. Urbanisation is, thus, mainly driven by inequalities between rural and urban areas in terms of technology and economic development, as everyone wants a better and improved life. Hence, people migrate to cities because of the social and economic attraction and the prestige that is associated with living in the city.

In practice, to characterise a positive or negative change of the degree of urbanisation, it is necessary to analyse the absolute changes in the components of the ratio, namely urban and national (urban and rural) population. Urbanisation, as a physical transformation of cities and towns has attracted a great variety of scholarly attention over the years. From these activities, clarifications of issues associated with urbanisation were made from several perspectives as they relate to human activities. For example, urbanisation in some

1 M. Michele et al., *Demographic Factors of Change in Urbanisation Processes: Dynamics of National Urban and Rural Population Determining the Degree of Urbanisation*, European Union JRC Technical Reports, EUR 29861, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, doi:10.2760/127903, JRC118028.

2 UN-Habitat, Habitat III: The New Urban Agenda, 2016, http:www.habitat3.org.

3 I. Turok, *Urbanisation and Development: Reinforcing the Foundations*, (in:) *The Routledge Companion to Planning in the Global South*, G. Bhan, S. Srinivas, and V. Watson (eds.), Oxford 2017.

4 M.P. Brockerhoff, *An Urbanizing World,* Population Bulletin, Population Reference Bureau 2000, No. 55(3), No 1-5.

5 M.K. Kuddus and A. Rahman, *Effect of Urbanization on Health and Nutrition*, International Journal of Statistics and Systems 2015, No. 10(2), pp. 165-175.

6 V. Henderson, *The Urbanization Process and Economic Growth: The So-What Question*, Journal of Economic Growth 2003, No. 8(1), pp. 47-71.

7 S. Cyril, J.C. Oldroyd and A. Renzaho, *Urbanization, Urbanicity and Health: A Systematic Review of the Reliability and Validity of Urbanicity Scales*, BMC Public Health 2013, No. 13(513), pp. 4-11.

instances is viewed as the proportion of the total national population living in areas classified as urban while urban growth strictly refers to the absolute number of people living in those areas.[8] Till date, urbanisation still enjoys empirical patronage from different academic perspectives like demography, urban and regional planning, anthropology, sociology, history, economics, philosophy and political science across the globe. Hussain and Imitiyaz for instance claimed that urbanised societies in which majority of the people live crowded together in towns and cities represent a new and fundamental step in man's social evolution.[9] In their words, the way cities have influenced and shaped social life throughout the history have motivated scholars of urban studies to continue giving empirical attention to the origin and development of the urban form. The growing concentration of the world's population in major cities and towns in low- and middle-income countries made the relationship between urbanisation and development a major policy concern.[10, 11]

Studies have revealed that the growth of the urban population has moved from 220 million in 1900 to 732 million in 1950 and its projection of reaching 4.9 billion urban dwellers by 2030.[12],[13] The United Nations (UN) projects that the world population will expand from 6.1 billion to 7.8 billion between 2000 and 2025. 90 percent of this growth is predicted to occur in urban areas of less developed countries,[14] and nearly all of the global population growth from 2017 to 2030 is predicted to be done in cities.[15] It is also projected that the population of less developed countries will become increasingly concentrated in large cities of 1 million or more residents. Many megacities, with about 10 million or more residents, are springing up and these will play important roles in the world's urban future.[16] Many of the largest cities are likely to absorb enormous population increments. Lagos, Nigeria, for example, was expected to add nearly 10 million people between 2000 and 2015, while Dhaka, Bangladesh, would add 9 million.[17] According to Aliyu and Amadu, in Nigeria urbanisation remains a demographically driven phenomenon that has no corresponding socioeconomic dividends and benefits to the urban environment.[18] The present study is thus an effort at understanding the impact of urbanisation on health and life expectancy

8 C. Tacoli, G. McGranahan and D. Satterthwaite, *Urbanisation, Rural-Urban Migration and Urban Poverty*. London 2015.

9 M. Hussain, and I. Imitiyaz, *Urbanization Concepts, Dimensions and Factors*, International Journal of Recent Scientific Research 2018, No. 9(1), DOI: http://dx.doi.org/10.24327/ijrsr.2018.0901.1483.

10 A. Shlomo et al., *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000–2050*, *Working Paper*, Cambridge, MA, 2010.

11 United Nations Population Division, World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, 2012, POP/DB/WUP/Rev.2007.

12 United Nations, World Population Prospects: The 2014 Revision, 2015.

13 A.A. Aliyu and L. Amadu, *Urbanization, Cities, and Health: The Challenges to Nigeria - A Review*, Annals of African Medicine 2017, No. 16(4), pp. 149–158, https://doi.org/10.4103/aam.aam_1_17.

14 M.P. Brockerhoff, op. cit.

15 United Nations Funds for Population Agency (UNFPA), UNFPA Strategy for the 2020 Round of Population & Housing Censuses (2015-2024), 2020. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Census_Strategy_Final_July.pdf.

16 Ibidem.

17 I. Turok, op. cit. (Chapter 7).

18 A.A. Aliyu and L. Amadu, op. cit.

of urban dwellers and a modest contribution to urban discourse. Henderson examined the urbanisation process and economic growth arguing that government policies and non-democratic institutions promote excessive concentration.[19] Their study shows that urbanisation does not really affect the growth of productivity but strongly affects the growth of urban concentration.

Methodological Framework of the Study

To achieve this, the study relies on primary data that was sourced through telephone interview sessions conducted among respondents sampled through snowball sampling. These respondents included scholars in urban studies, public health educators, social workers, and epidemiologists. They were selected from universities and their sister teaching hospitals. The combination of a university and its sister teaching hospital makes a cluster. Ultimately the study investigates five clusters, which include the University of Ibadan/University College Hospital, Ibadan, the University of Lagos/Lagos University Teaching Hospital, the University of Port-Harcourt, the Bayero University/Aminu Kano Teaching Hospital, Kano, and the Ahmadu Bello University/ABU Teaching Hospital, Zaria. This was complemented with information from existing studies (archival materials). A total of four participants were selected from each of these clusters to make twenty participants altogether.

Discourses on Urban life in Nigeria

Urbanisation in Nigeria is described, and on the basis of the population increases an urban hierarchy is suggested, with Lagos on top, growing at a sustained rate four times the national average. The 1967 administrative reorganisation of the four regions into twelve states, and the growth as well as the change in the distributional pattern for federal monetary payments to these states, seems to be achieving decentralised concentration. The rapid rate of urbanisation accompanies an extremely high rate of unemployment in the cities. The urban migration is caused by public stimulation of urban activities and neglect of the rural areas.[20] This policy results in increasing income differentials and an overreaction to economic realities. Thus, the rapid rate of urbanisation in Nigeria is characteristic of economic growth without development.

Nigeria's rural areas have been abandoned over the years. Public utilities and social services are largely unavailable. Where they are available, they are inefficient, shoddy and collapsing. Most villages lack functional amenities, such as schools, housing, hospitals, etc. The non-oil sector, particularly agriculture which is the mainstay of rural economy, has

19 V. Henderson, *The Urbanization Process*…, op. cit.

20 E. Onyenwe et al., *Habitat Fragmentation in Nigeria: A Cryptic but Devastating Phenomenon that Requires Urgent Attention,* International Journal of Fauna and Biological Studies 2017, No. 4(6), pp. 40-43.

suffered a huge decline. Poverty has deepened and living conditions and material well-being have declined steeply. Staying in a rural home under these conditions is practically unthinkable because it would signal a failure to succeed in life. The consequence of the lack of amenities and functioning institutions in the rural areas in Nigeria makes urban centres became more attractive which results in a rise in rural-urban migration.[21]

Remedy for the perennial intense urbanisation has been anchored in investment in rural areas in order to draw people away from cities. Yet, it has been constantly noted in the development process that rural and urban transformation are two sides of the same coin. Scholars thus claim that a development process of any country can hardly take off successfully if efforts are concentrated solely on rural and agricultural development.[22,23] Moser sheds light on this with his position that increased productivity within the rural sector can only be sustained through simultaneous development in urban and industrial activities.[24] Urban centres provide social services for the rural population as well as the location for industrial enterprises engaged in the final stage of processing agricultural raw materials and markets for food crops from the rural areas. Urbanisation is thus an advantage to economy because it promotes economic development except if urbanisation is without adequate planning.[25,26] Rapid urbanisation could only be beneficial if it is supported with massive capital formation that would be sufficient to off-set the low level equilibrium trap created by the rapid population increase.[27,28] Williamson's hypothesis states that in the early stages of economic development, urban concentration is helpful but as time goes on, cities become more congested and the costs of living increase[29], while Henderson argues that political institutions and policies encourage urbanisation.[30]

Aluko examined the consequences of urbanisation in Nigeria. The study used secondary and primary data. The primary data was collected through personal observations and direct interviews with the aid of questionnaire while secondary data was collected from the Lagos State Valuation office, journals, articles, research reports from government agencies and parastatals. Their study found that the population growth rate of the city has rapidly

21 I.O. Adelekan, *Vulnerability of Poor Coastal Communities to Climate Change in Lagos Nigeria*, Fifth Urban Research Symposium held in Italy, 2009.

22 C. Moser and J. Holland, *A Participatory Study of Urban Poverty and Violence in Jamaica: Summary Finding*, Washington, D.C.: Urban Development Division, World Bank, 1995.

23 C. Moser, *Confronting Crisis: a Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series 1996, No 8.

24 C. Moser, op. cit.

25 E. Boserup, *Women's Role in Economic Development*, New York, 1970.

26 E.M. Hoover, *The Location of Economic Activity*, The Economic Journal 1948, No. 59(234), pp. 221-223.

27 V. Henderson, op. cit.

28 R.S. McNamara, *The Population Problem: Time Bomb or Myth?*, Foreign Affairs No. 62, pp. 1107-1131.

29 J.G. Willamson, *Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns,* Economic Development and Cultural Change Journal 1965, No. 13(4), pp. 1-84.

30 V. Henderson, *Urban Development: Theory, Fact and Illusion*, Oxford 1988.

increased, leading to the high cost of living in urban areas.[31] Udeuhele assessed urbanisation and challenges of insecurity in Nigeria. He identified that most urban areas have a number of slum settlements that causes a high level of social disorganization.[32] The slums identified have high criminal rate, sexual behaviour, a high level of school dropouts and low educational aspirations, drug abuse and alcoholism, and a high rate of insecurity. Against the background of the position of scholars on urbanisation and its impact on every facet of human endeavours, this paper is complementing the existing studies through the exploration of the impact of urbanisation on the health of urban dwellers.

Incidence and Prevalence of Urban Problems in Nigeria

Over the years, the problem of urban growth in Nigeria and its attendant challenges has attracted attention of scholars over the years.[33, 34, 35] The challenges across the cities, towns and their inhabitants include but are not limited to unemployment, deviance and expansion of squatter settlements.[36, 37, 38, 39] Migration, poverty, growing insecurity, inadequate and deteriorating building, services and infrastructure have assumed a monstrous dimension in urbanising environment.[40, 41, 42] These manifesting challenges, according to UN-Habitat, have seriously incapacitated the efforts of governments to better socioeconomic and environmental wellbeing of the citizenry especially in developing countries.[43] Meanwhile,

31 O.E. Aluko, *The Impact of Urbanization on Housing Development: The Lagos Experience, Nigeria*, Ethiopian Journal of Environmental Studies and Management 2010, No. 3(3), pp. 64-74.

32 G.I. Udeuhele, *Urbanization and Insecurity in Nigeria: The Issues, Challenges and Prospect for National Development*, Middle-East Journal of Scientific Research 2018, No. 26(1), pp. 68-77, doi: 10.5829/idosi.mejsr.2018.68.77.

33 A.J. Andrew, Challenges to Providing Affordable Housing in Nigeria (Paper Presented at the 2nd Emerging Urban Africa International Conference on Housing Finance in Nigeria, Held at Shehu Musa Yar'Adua Center Abuja, October 17-19), 2007, pp. 3-7.

34 S.B. Agboola and T. Odunola, *Housing Policies and Programmes*, (in:) *Housing Development and Management: A Book of Readings*, T. Agbola, L. Egunjobi and L.O. Olatubara (eds.), Ibadan 2007, pp. 96-98.

35 S.B. Agboola, *Housing Debacle*. Inaugural Lecture at the University of Ibadan, 2005, pp. 17-19.

36 D. Satterthwaite, *Sustainable Cities or Cites that Contribute to Sustainable Development*, (in:) *The Earthscan Reader in Sustainable Cities,* D. Satterthwaite (ed.), London 1999, pp. 56-67.

37 S.B. Agboola and T. Odunola, *Housing Policies*…, op. cit.

38 A.O. Ilesanmi, *Urban Sustainability in the Context of Lagos Mega-City*, Journal of Geography and Regional Planning 2010, No. 3(10), pp. 240-252.

39 O.M. Oladipupo and I.U. Anyanwu, *Slums and Deviance*, Journal of Health and Social Management 2011, 16(1), pp. 25-30.

40 M.A. Balogun, *Migration and Urbanisation*, Journal of Cooperative and Physical Development 2010, No. 4(1), pp. 31-42.

41 S.O. Adebari, *Equality and Equity in Urbanizing Society*, Journal of Cooperative and Physical Development 2011, No. 5(2), pp. 62-71.

42 O.E. Aluko, *Sustainable Housing Development and Functionality of Planning Laws in Nigeria: The Case of Cosmopolitan Lagos*, Journal of Sustainable Development 2011, No. 4(5), pp. 142-145.

43 UN-Habitat, The State of African Cities 2010: Governance, Inequality and Urban Land Markets, Nairobi, 2010, http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/535-eng-ed2010.pdf.

sustainable development is possible only in an environment where everybody has access to basic necessities of life such as food, clothing and shelter for a healthy and productive life that is in harmony with nature.[44]

As illuminating as these expectations are, unfolding urban realities in Nigeria could not permit this. In the words of another participant of this study, urbanisation has resulted in environmental degradation due to uncontrolled human activities. In most cases, inappropriate infrastructure that does not commensurate with physical structures of the environment has been introduced in the name of transforming the cities. This has led to damaging of natural environment. The damages increase as the population surges forward.[45] Another submission reveals that inadequate sewer facilities have produced large volumes of polluted water. Urban dwellers in the process of meeting their needs at all cost due to their unregulated growth continue to construct houses in environmentally sensitive areas. Absence of conventional or clean energy like gas or electricity for cooking has prompted them to use wood fires intensively. The health implication of this compromise concerns air quality.[46] In the words of another participant, it was noted that the growing number of persons migrating from the rural areas to the urban centres portends a problem of overcrowding which would exacerbate the problems of communicable diseases and pollution.[47]

In line with such claims, with well mapped out strategies for befitting cities, infrastructure is expected to be created in a sensible way to meet the needs of the population. These typically include availability of electric grids, sewer facilities, gas lines as well as expansion of roads in line with the growth of the population. Most of the houses that emerged in this manner often developed into informal slums and shanty towns as population increases. The slums and shanty towns serve as places of living for the in-migrants. The common feature in such dwellings is that they exist unofficially and are almost always not captured in official planning, hence the inadequate or non-existent public services in spite of the burgeoning populations.[48] Poor farmers and landless people gravitate to cities in search of work and an improved standard of living, but often find themselves living in poverty in the city and unable to find work. It is equally important to note that most of the migrants who move to the urban centres in search of paid employment leave their rural origin with a particular job in mind. Many cannot secure their dream job due to absence of or deficient academic qualification. Consequently, many end up in disguised unemployment because they are in poorly paid jobs. The aftermath of this often involves the problem of self-actualization and resorting to morally unacceptable and deviance activities.[49] The people within the slums are most often not within reach of public health care centres, hence the absence of government-operated primary healthcare facilities. People make do with self-medication

44 A.S. Adelowo, *Determinants of Sustainable Development,* Journal of Cooperative and Physical Development 2020, No. 14(1), pp. 13-24.

45 In-depth Interview/Male/Lecturer in Urban and Regional Planning/University of Ibadan, Nigeria.

46 In-depth Interview/Female/Public Health Educator/Ahmadu Bello University Teaching Hospital, Zaria, Nigeria.

47 In-depth Interview/Male/Epidemiologist/University College Hospital Ibadan, Nigeria.

48 In-depth Interview/Male/Lecturer in Urban Studies/Geography Department, Bayero University Kano, Nigeria.

49 In-depth Interview/Male/Lecturer in Urban Studies/Sociology Department University of Lagos, Nigeria.

by patronizing herbal drugs hawkers as an alternative to the absence of healthcare services. This practice of self-medication has affected many, causing them to die young and to lose their ability to the extent that they are no longer productive economically.[50]

The urban problem in Nigeria did not exclude the shortage of water supply, transportation and traffic congestion. One participant viewed water on a par with air. Water was classified as one of the crucial elements of human existence. According to him, water supply in terms of quantity and quality in Nigeria is in a terrible state. This always creates untoward hardship on those urban dwellers that are not close to other sources of water like streams, wells and regular rainfall.[51] Further claims showed that the water problem is usually acute during the dry season when households wonder around cities in search for water for drinking and domestic uses. This problem cuts across social classes where those who can afford spend huge amounts of money for the private supply of water. Those who cannot afford this go for untreated water, which often leads to health challenges like cholera, typhoid fever and dysentery.[52]

Respondents also named the transportation problem as another challenge in urban area. In the words of another participant, an increase in the population of urban centres has made the transport facilities provided by the government and private initiatives grossly inadequate. The transport system could no longer cater adequately for the growing population. This has led to a pitiable situation where the would-be commuters have to chase passenger vehicles at bus stops in order to secure a seat. This is most evident during the early hours of working days and in the evenings when workers finish for the day.[53] In order to meet up with this challenge, more vehicles continue to appear as the urban population increases, thereby translating into intensive use of automobiles. The need for security and convenience during travels and the need to maintain the status makes proliferation of private cars a necessity in a developing country like Nigeria.[54] The increased number of automobiles on the roads and problems of road design and maintenance in the cities coupled with a bad style of driving regularly result into traffic congestion.[55] All city-dwellers are, therefore, facing deterioration in their quality of life due to exposure to air and noise pollution that go along with traffic congestion. This, equally, has a negative long-term impact on the health and sustainability of their cities, yet the situation is like a recurring decimal that people in the city have learnt to live with.[56]

It was further revealed that diseases were caused by unclean water, impure air and overcrowding. These are epidemics in some rapidly growing cities; health challenges like cholera, diarrhoea and other water-borne illnesses thrive in places that do not have water fil-

50 In-depth Interview/Male/Social Worker/Aminu Kano Teaching Hospital Kano, Nigeria.

51 In-depth Interview/Female/Lecturer in Urban Studies/Geography Department, University of Port-Harcourt Nigeria.

52 In-depth Interview/Male/Epidemiologist/Lagos University Teaching Hospital Lagos, Nigeria.

53 In-depth Interview/Female/Social Worker/University College Hospital Ibadan, Nigeria.

54 In-depth Interviews/Male/Lecturer in Urban and Regional Planning, University of Lagos, Nigeria.

55 In-depth Interview/Male/Lecturer in Urban Studies, Department of Geography Ahmadu Bello University, Zaria, Nigeria.

56 In-depth Interview/Female/Social Worker/Lagos University Teaching Hospital, Lagos, Nigeria.

tration plants, while infectious and respiratory diseases are caused by unclean air. Rapidly expanding cities and their huge traffic problems were noted by another participant.[57] In this situation, heavy traffic contributes substantially to unclean air through emissions of dust and carbon-monoxide. These health challenges are usually exacerbated when people do not have access to reliable and affordable healthcare services.[58] Lending credence to the above, the situation of children and mothers in the urban centres was looked at. According to one respondent, challenges in urban settings include a large percentage of households without safe water, excess calories consumed as fat, and with a low literacy rate, which means that they are likely to experience a low life expectancy at birth, a high infant mortality rate and a high level of maternal mortality.[59]

Urbanisation and Health in Nigeria: Causes and Consequences

McDade and Adair documented social determinants of health that can enhance a healthy life, thereby increasing life expectancy.[60] These include better housing and living conditions, access to safe water and good sanitation, efficient waste management systems, and safer working environments and neighbourhoods. This list also included food security and access to services such as education, health, welfare, public transportation and child care. This explains the special attention usually given to urban and urbanising societies, so that the citizens live a healthy lifestyle. Scholars have argued that urbanisation offers a variety of opportunities such as improved health through access to health services, safe drinking water, quality education, reduced transmission of malaria, improved access to information and technology.[61] Other advantages of urbanisation, according to Torres, include promotion of good health and prevention of diseases, a higher life expectancy, an increase in economic productivity, a higher level of education and literacy, better access to health care and social services, and an improved quality of life, among others.[62]

However, there are others with a contrary perspective of what urbanisation portends most especially in the developing societies. When these are considered within the findings of primary data and outcomes of existing studies, it is obvious that the health situation of urban dwellers still needs special attention. The existing studies point to almost an absence of these determinants, hence scholars' attempts to point them out and make recommendations. For example, Omole noted that urbanisation exposes residents to various health

57 In-depth Interview/Male/Public Health Educator University of Port-Harcourt Teaching Hospital, Nigeria.

58 In-depth interview/Male/Lecturer in Urban Studies, Sociology Department, University of Ibadan, Nigeria.

59 In-depth interview/Female/Epidemiologist Aminu Kano Teaching Hospital, Kano, Nigeria.

60 T. McDade and L. Adair, *Defining the Urban in Urbanization and Health: A Factor Analysis Approach*, Social Science and Medicine Journal 2001, No. 53(1), pp. 55-70.

61 Ibidem.

62 C. Torres, V. Canudas-Romo and J. Oeppen, *The Contribution of Urbanization to Change in Life Expectancy in Scotland 1861-1910*, Population Studies Taylor & Francis Journal 2019, No. 73(3), pp. 387-404, DOI: 10.1080/00324728.2018.1549746.

threats,[63] and urban dwellers suffer from obesity and over nutrition which contributes to chronic diseases.[64] Urbanisation could speed up the spread of diseases[65] increase the rate of mental disorders,[66] increase unemployment, cause environmental degradation and low quality housing, exposure to all forms of pollution and overcrowding which enhance disease transmission.[67]

Eckert and Kohler reviewed research on urban-rural and intra-urban health differences in developing countries and investigated if there is a health advantage in urban areas. In their study, urbanisation has an insignificant but positive relationship with life expectancy while common risk factors for chronic diseases were more prevalent in urban areas. Their study concluded that urbanisation may either improve or worsen health and therefore, urbanisation alone should not be considered as a solution to health problems but should rather be accompanied by a reactive health policy.[68] Nkalu and Edeme investigated the extent to which environmental hazards affect life expectancy in Africa between 1960 and 2017 using the generalized autoregressive conditional heteroscedasticity (GARCH) model.[69] Their findings showed that environmental hazards reduce life expectancy by one month and three weeks, income increases life expectancy at birth by one year and six months, while population growth increases the life expectancy at birth by five years and five months.

Oni-Jimoh, Liyanage, Oyebanji and Gerges explored the causes, advantages and disadvantages of establishing urban slum dwellings in Nigeria arguing that an appropriate policy may contribute to an effective provision of affordable housing that would meet housing needs and solve the urbanisation problem in Nigeria.[70] Their study identified several factors that caused urbanisation in Nigeria, such as trade and politics, industrialization, moving Nigeria's capital city from Lagos to Abuja, creation of new states and infrastructure. They also noted that urbanisation causes poor health among of many urban dwellers. Urbanisation has improved the economic growth and development, enabled the use of modern equipment and methods, enhanced technological advancements and encouraged the establishment of educational institutions. Conversely, disadvantages of urbanisation include overpopulation, acute shortage of land space, increase in criminal activities, high costs of living, pollution, among others. Their study concluded that the negative impacts of urba-

63 F.K. Omole, *An Assessment of Housing Conditions and Socio-Economic Life Styles of Slum Dwellers in Akure, Nigeria*, Contemporary Management Research 2010, No. 6(4), pp. 273-290.

64 M.K. Kuddus and A. Rahman, op. cit.

65 R. Godfrey and M. Julien, *Urbanization and Health,* Clinical Medicine Journal, London 2005, No. 5(2), pp. 137-141.

66 D. Bhugra and A. Mastroglanni, *Globalization and Mental Disorders-Overview with Relation to Depression,* National Library of Medicine 2004, No. 184, pp. 10-20.

67 V. Yiengprugsawan, et al., *Social Demography and Health Outcomes Among a National Cohort of 71,516 Adults in Thailand,* International Journal of Population Research 2011, pp. 2-9.

68 S. Eckert and S. Kohler, *Urbanization and Health in Developing Countries: A Systematic Review,* World Health and Population 2014, No. 15(1), pp. 7-20.

69 C.N. Nkalu and R.K. Edeme, *Environmental Hazards and Life Expectancy in Africa: Evidence from GARCH Model,* SAGE Open Access Journal 2019, pp. 1-8.

70 T. Oni-Jimoh, et al., *Urbanization and Meeting the Need for Affordable Housing in Nigeria,* Intech Open 2018, pp. 1-19.

nisation on the nation outweigh the positive impacts and that achieving affordable housing will raise home ownership and improve the country's human development index.

Bergh and Nilsson investigated the relationship between life expectancy and globalization in 92 countries and their results showed that urbanisation was positively but not significantly related with life expectancy.[71] Malaria mortality is more strongly associated with urban environment than diarrhoea is. Cyril, Oldroyd and Renzaho systematically examined the properties of parameters used to measure city areas between 1970 and 2012 in Sri Lanka, Austria, China, Nigeria, India and the Philippines.[72] They found that increased urbanisation entails deleterious health outcomes, as well as access to and enjoyment of health care services. Their study concluded that measures used in the evaluation of cities should be standardized. Yiengprugsawan, Caldwell, Lim, Seubsman and Sleigh compared three (rural-rural, rural-urban and urban-urban) life course urbanisation groups in Thailand.[73] Rural-urban and urban-urban groups suffer adverse health risks, poor self-assessed health outcomes and poor psychological condition. Urbanisation transmits socio-geographic changes that are associated with transitions in health risk behaviours and health outcomes alike. The study suggested that health programmes need to focus more on urban health and there should be regular surveillance of urban populations for health-risk behaviour.

Lanrewaju examined the impact of urbanisation on environmental degradation and housing quality in Nigeria using Osogbo and Akure as a case study.[74] His study revealed that rural dwellers migrate to urban areas in search for jobs that are mostly not available. This group becomes the urban poor because they lack sustainable means of livelihood and they make up 70% of the urban population. Lanrewaju characterized environmental degeneration as substandard housing, inadequate basic infrastructural facilities, overcrowding, poor ventilation in workplaces and homes, among others. His findings suggested that low-cost houses should be provided for low-income earners by the government. Also, unequal distribution of wealth in the country should be addressed.[75] This would improve the housing quality and life expectancy of the average Nigerian.

Abidoye and Soroh examined the effects of urbanisation on the nutrition of children in Nigeria.[76] Urbanisation has led to health and social problems, especially in the welfare and nutrition of primary school children aged five to ten. Children raised by single parents were clinically malnourished, according to a study carried out by the Indian Institute of Public Health (IIPH). Ohwo and Abotutu reviewed the environmental impact of urbanisation in

71 A. Bergh and T. Nilsson, *Do Liberalization and Globalization Increase Income Inequality?*, European Journal of Political Economy 2010, No. 26(4), pp. 488-505.

72 S. Cyril, J.C Oldroyd and A. Renzaho, op. cit.

73 V. Yiengprugsawan et al., op. cit.

74 A.F. Lanrewaju, *Urbanization, Housing Quality and Environmental Degeneration in Nigeria*, Journal of Geography and Regional Planning 2012, No. 5(16), pp. 422-429.

75 Ibidem.

76 R.O. Abidoye and K.W. Soroh, *A Study on the Effects of Urbanization on the Nutritional Status of Primary School Children in Lagos, Nigeria*, Nutrition and Health Journal 1999, No. 13, pp. 141-151.

Nigeria.[77] Environmental problems in Nigeria include soil erosion and flooding, pollution, deforestation and wetland destruction, global warming, loss of habitat and ecology. These threaten the goal of environmental sustainability through urbanisation. Sustainability can be achieved if rural areas are developed and when there is an enabling environment for marketing rural products. Torres, Canudas-Romo and Oeppen examined the contribution of urbanisation to changes in life expectancy in Scotland.[78] Their findings showed a direct relationship between high mortality and negative effect of population redistribution to urban areas on survival in Scotland during the study period.

Conclusion

Nigeria continues to experience rapid urbanisation as its population doubles with the manifestation of what Gries and Grundmann referred to as a historic transformation of human social roots and a rapid replacement of a rural culture with a predominantly urban culture.[79] Food producers are being ignored and rural areas have bad roads and lack electricity, storage system and mechanized farming among others and this is a serious threat to the food security. The rural population continues to migrate towards urban zones creating a situation where the majority disadvantaged population is confronted with a constant degradation in living conditions.[80] Within this purview, pressure on the existing infrastructure and facilities in the cities continues. The implication of this is that the present and subsequent status of the housing, health and living condition of people in urban areas will continue to worsen until existing infrastructure and facilities in the cities are improved upon as the population rises. The findings of this study corroborated earlier findings by Aluko who found that traffic congestion and all forms of pollution with a rapid population increase still thrive.[81] This study confirms that problems like inadequate safe water supply, squalor and shanty settlements, poor sanitation, solid waste management crises, double burden of diseases and inefficient, congested, and risky transport system manifested in the study by Aliyu and Amadu are still true.[82]

Larose's work provides some insight into the cause of this situation. He writes that the concentration of substandard quantities of domestic waste scattered randomly over an urban territory/area gives rise to a shortage of available drinking water supplies, as well as constantly increases the risk of infectious diseases, especially for marginalized popu-

77 O. Ohwo and A. Abotutu, *Environmental Impact of Urbanization in Nigeria,* British Journal of Applied Science and Technology 2015, No. 9(3), pp. 212-221.

78 C. Torres, V. Canudas-Romo and J. Oeppen, op. cit.

79 T. Gries and R. Grundmann, *Fertility and Modernization: the Role of Urbanization in Developing Countries*, Journal of International Development 2018, No. 30(3), pp. 493-506, doi:10.1002/jid.3104.

80 S.I. Omofonmwam and G.I. Osa-Edoh, *The Challenges of Environmental Problem in Nigeria,* Journal of Human Ecology 2008, No. 23(1), pp. 53-57.

81 O.E. Aluko, *The Impact* …, op. cit.

82 A.A. Aliyu and L. Amadu, op. cit.

lations.[83] This was reiterated in the study by Udeuhele where he observed that unsanitary waste disposal, such as defecation in streams, refuse dumping in pits, rivers and drainage canals could be expected to affect surface and groundwater quality.[84] Furthermore, the degree to which the human population has access to a water source also influences the level or extent of pollution and contamination.[85] Evidence of insufficiency of decent housing is a manifestation that slums and shanty towns that inherited the urbanisation system in the colonial era still remain undisturbed.[86, 87, 88]

Challenges like a steady increase in crime rates and insecurity, poor nutrition due unaffordability of food cities and the resulting exacerbation of existing illnesses, diseases, unhealthy ageing, increased mortality rate, etc., will continue to add up to the existing urban health crisis. Cities are consistently becoming home to high concentrations of poverty. Inequalities between the rich and the poor are very obvious in the urban areas as wealthy communities coexist alongside and separate from what UN-Habitat (2007a) referred to as slums[89] and informal settlements. Such settlements through observations could be found in virtually all urban centres in Nigeria through their characteristic features, as highlighted by Agbola.[90] The data collected for this study shows that it is obvious that the crippled economic situation in the country will continue to make life within the slums more terrifying than what Adelekan previously described in her study.[91]

Urban slums are especially prone to having abysmal health conditions. This is evident from the absence of government-operated primary healthcare facilities. Habitat studies show that households living in housing that is overcrowded, poorly ventilated, lacking adequate sanitation and safe water are constantly susceptible to infection.[92] Diarrhoea is one of the leading causes of death among slum dwellers.[93] Untreated human excrement and used household water find their way into rivers, gullies, streams and ditches, and thereby constitute a major public health hazard.

83 F. Larose, *Locus of Control and Perceptions of Environmental Risk Factor: Inhabitants of Slums Facing Domestic Garbage*, Swiss Journal of Psychology, 2000, http://www.researchgate.net/publication/236847770.doi:10.1024/1421--0185.59.3.137.

84 G.I. Udeuhele, op. cit.

85 O.I. Ojo, K. Ogedengbe and G.M. Ochieng, *Efficacy of Solar Water Disinfection for Well Waters: Case Study of Ibadan Slums*, Nigeria International of the Physical Sciences 2011, No. 6(5), pp. 1059-1067.

86 D.O. Olarewaju, Town Planning: a eritable means for poverty reduction; 38th Inaugural Lecture; Federal University of technology, Akure, 26 October 2004.

87 A.O. Ilesanmi, op. cit.

88 O.M. Oladipupo and I.U. Anyanwu, op. cit.

89 A slum can be defined as a heavily populated informal settlement characterized by substandard housing and squalor.

90 S.B. Agboola, *Housing Debacle*…, op. cit.

91 I.O. Adelekan, op. cit.

92 UN-Habitat, What are slums and why do they exist? Kenya, 2007b, http://www.unhabitat.org/downloads.

93 A.K Adebayo and A.C.O. Iweka, *Sustainable Infrastructure Upgrade in Slum Settlements of Lagos Nigeria: The Role of the Architect,* Environmental Research, Engineering and Management 2014, No. 2(68), pp. 53-60.

Recommendations

Despite the seeming advantages of urbanisation, it could be gathered from the above that if drastic policy measures are not taken, especially in a developing country like Nigeria, devastating consequences may follow, particularly such that relate to the health status of the people in the country. Therefore, some policy measures have been recommended below.

There is an urgent need to provide more social amenities in the rural areas and to upgrade the existing infrastructure there. This is a major way to curb overcrowding in our urban centres. If all public utilities were available in rural areas, it would discourage people from migrating to urban centres. This is because most people migrate from rural areas to urban centres with an expectation that their quality of life will improve. Provision of electricity, good roads, portable water, functional primary health care centres, schools, etc., are necessary in the villages so that the people living there too will enjoy some comforts and will be able to lead a good life and consequently not migrate to cities.

Urban slums should be reduced to the minimum if not totally eradicated. This is because many social vices and health challenges occur in such places. People living in such places should be catered for. Most of the times they do not have jobs and therefore, providing welfare stipends for them will go a long way to alleviate their suffering and reduce the poor urban population. Health care facilities should be provided so that medical care is accessible and affordable. Houses should be built for people living in the slums and other public utilities too should be provided for them.

The use of clean energy for cooking and lighting should be encouraged among the people especially those living in the urban centres so as to avoid air pollution that constantly comes from the biomass fuel as a source of energy. This will also positively impact people's health. Efforts should be geared towards recycling solid waste. Most of solid waste is generated in urban centres and this affects the environment negatively, which eventually hugely affects people's lives. However, if this solid waste is recycled, apart from producing wealth it will also contribute to the population's better health. This could be achieved through public-private partnership.

Finally, more cities mean more infrastructure, therefore the government should always map out plans that will take into consideration the future trend of even more cities, whereby adequate facilities and infrastructure will be provided when needed. Hence, a robust plan and its effective implementation will help such cities to continue to grow, while people's health will not deteriorate. It will also require general and efficient attention to the planning and monitoring of urban factual development as well as the provision of essential public services. A shift towards a public-service-centred approach, towards urbanisation, health security, human rights and sovereignty would bring significant benefits, not only for Nigeria's constitutional and administrative development, but also for comparative and international policy purposes.

References

Abidoye R.O. and Soroh K.W., *A Study on the Effects of Urbanization on the Nutritional Status of Primary School Children in Lagos, Nigeria*, Nutrition and Health Journal 1999, No. 13.

Adebari S.O., *Equality and Equity in Urbanizing Society*, Journal of Cooperative and Physical Development 2011, No. 5(2).

Adebayo A.K and Iweka A.C.O., *Sustainable Infrastructure Upgrade in Slum Settlements of Lagos Nigeria: The Role of the Architect*, Environmental Research, Engineering and Management 2014, No. 2(68).

Adelekan I.O., *Vulnerability of Poor Coastal Communities to Climate Change in Lagos Nigeria*, Fifth Urban Research Symposium held in Italy, 2009.

Adelowo A.S., *Determinants of Sustainable Development,* Journal of Cooperative and Physical Development 2020, No. 14(1).

Agboola S.B. and Odunola T., *Housing Policies and Programmes*, (in:) *Housing Development and Management: A Book of Readings*, T. Agbola, L. Egunjobi and L.O. Olatubara (eds.), Ibadan 2007.

Agboola S.B., *Housing Debacle*. Inaugural Lecture at the University of Ibadan, 2005.

Aliyu A.A. and Amadu L., *Urbanisation, Cities, and Health: The Challenges to Nigeria - A Review*, Annals of African medicine, No. 16(4), https://doi.org/10.4103/aam.aam_1_17.

Aluko O.E., *Sustainable Housing Development and Functionality of Planning Laws in Nigeria: The Case of Cosmopolitan Lagos*, Journal of Sustainable Development 2011, No. 4(5).

Aluko O.E., *The Impact of Urbanization on Housing Development: The Lagos Experience, Nigeria*, Ethiopian Journal of Environmental Studies and Management 2010, No. 3(3).

Andrew A.J., Challenges to Providing Affordable Housing in Nigeria (Paper Presented at the 2nd Emerging Urban Africa International Conference on Housing Finance in Nigeria, Held at Shehu Musa Yar'Adua Center Abuja, October 17-19), 2007.

Balogun M.A., *Migration and Urbanisation*, Journal of Cooperative and Physical Development 2010, No. 4(1).

Bergh A. and Nilsson T., *Do Liberalization and Globalization Increase Income Inequality?*, European Journal of Political Economy 2010, No. 26(4).

Bhugra D. and Mastroglanni A., *Globalization and Mental Disorders-Overview with Relation to Depression*, National Library of Medicine 2004, No. 184.

Boserup E., *Women's Role in Economic Development*, New York, 1970.

Brockerhoff M.P., *An Urbanizing World,* Population Bulletin, Population Reference Bureau 2000, No. 55(3), No 1-5.

Cyril S., Oldroyd J.C. and Renzaho A., *Urbanization, Urbanicity and Health: A Systematic Review of the Reliability and Validity of Urbanicity Scales*, BMC Public Health 2013, No. 13(513).

Eckert S. and Kohler S., *Urbanization and Health in Developing Countries: A Systematic Review,* World Health and Population 2014, No. 15(1).

Godfrey R. and Julien M., *Urbanization and Health,* Clinical Medicine Journal, London 2005, No. 5(2).

Gries T. and Grundmann R., *Fertility and Modernization: the Role of Urbanisation in Developing Countries*, Journal of International Development 2018, No. 30 (3), doi:10.1002/jid.3104.

Henderson V., *The Urbanization Process and Economic Growth: The So-What Question*, Journal of Economic Growth 2003, No. 8(1).

Henderson V., *Urban Development: Theory, Fact and Illusion*, Oxford 1988.

Hoover E.M., *The Location of Economic Activity*, The Economic Journal 1948, No. 59(234).

Hussain M. and Imitiyaz I., *Urbanisation Concepts, Dimensions and Factors*, International Journal of Recent Scientific Research 2018, No. 9(1), DOI: http://dx.doi.org/10.24327/ijrsr.2018.0901.1483.

Ilesanmi A.O., *Urban Sustainability in the Context of Lagos Mega-City*, Journal of Geography and Regional Planning 2010, No. 3(10).

Kuddus M.K. and Rahman A., *Effect of Urbanization on Health and Nutrition*, International Journal of Statistics and Systems 2015, No. 10(2).

Lanrewaju A.F., *Urbanization, Housing Quality and Environmental Degeneration in Nigeria*, Journal of Geography and Regional Planning 2012, No. 5(16).

Larose F., *Locus of Control and Perceptions of Environmental Risk Factor: Inhabitants of Slums Facing Domestic Garbage*, Swiss Journal of Psychology, 2000, http://www.researchgate.net/publication/236847770.doi:10.1024/1421-0185.59.3.137.

McDade T. and Adair L., *Defining the Urban in Urbanization and Health: A Factor Analysis Approach*, Social Science and Medicine Journal 2001, No. 53(1).

McNamara R.S., *The Population Problem: Time Bomb or Myth?*, Foreign Affairs No. 62.

Michele M. et al., *Demographic factors of change in urbanisation processes: dynamics of national urban and rural population determining the degree of urbanisation*, European Union JRC Technical Reports, EUR 29861, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, doi:10.2760/127903, JRC118028.

Moser C. , *Confronting Crisis: a Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series 1996, No 8.

Moser C. and Holland J., *A Participatory Study of Urban Poverty and Violence in Jamaica: Summary Finding*, Washington, D.C.: Urban Development Division, World Bank, 1995.

Nkalu C.N. and Edeme R.K., *Environmental Hazards and Life Expectancy in Africa: Evidence from GARCH Model*, SAGE Open Access Journal 2019.

Ohwo O. and Abotutu A., *Environmental Impact of Urbanization in Nigeria,* British Journal of Applied Science and Technology 2015, No. 9(3).

Ojo O.I., Ogedengbe K. and Ochieng G.M., *Efficacy of Solar Water Disinfection for Well Waters: Case Study of Ibadan Slums*, Nigeria International of the Physical Sciences 2011, No. 6(5).

Oladipupo O.M. and Anyanwu I.U., *Slums and Deviance*, Journal of Health and Social Management 2011, 16(1).

Olarewaju D.O., Town Planning: a Veritable Means for Poverty Reduction; 38th Inaugural Lecture; Federal University of technology, Akure, 26 October 2004.

Omofonmwam S.I. and Osa-Edoh G.I., *The Challenges of Environmental Problem in Nigeria*, Journal of Human Ecology 2008, No. 23(1).

Omole F.K., *An Assessment of Housing Conditions and Socio-Economic Life Styles of Slum Dwellers in Akure, Nigeria*, Contemporary Management Research 2010, No. 6(4).

Oni-Jimoh T. et al., *Urbanization and Meeting the Need for Affordable Housing in Nigeria*, Intech Open 2018.

Onyenwe E. et al., *Habitat Fragmentation in Nigeria: A Cryptic but Devastating Phenomenon that Requires Urgent Attention,* International Journal of Fauna and Biological Studies 2017, No. 4(6).

Satterthwaite D., *Sustainable Cities or Cites that Contribute to Sustainable Development*, (in:) *The Earthscan Reader in Sustainable Cities*, D. Satterthwaite (ed.), London 1999.

Shlomo A. et al., *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000–2050, Working Paper*, Cambridge, MA, 2010.

Tacoli C., McGranahan G. and Satterthwaite D., *Urbanisation, Rural-Urban Migration and Urban Poverty*. London 2015.

Torres C., Canudas-Romo V. and Oeppen J., *The Contribution of Urbanization to Change in Life Expectancy in Scotland 1861-1910*, Population Studies Taylor & Francis Journal 2019, No. 73(3), doi: 10.1080/00324728.2018.1549746.

Turok I., *Urbanisation and Development: Reinforcing the Foundations*, (in:) *The Routledge Companion to Planning in the Global South*, G. Bhan, S. Srinivas, and V. Watson (eds.), Oxford 2017.

Udeuhele G.I., *Urbanization and Insecurity in Nigeria: The Issues, Challenges and Prospect for National Development*, Middle-East Journal of Scientific Research 2018, No. 26(1), doi: 10.5829/idosi.mejsr.2018.68.77.

UN-Habitat, Habitat III: The New Urban Agenda, 2016, http:www.habitat3.org.

UN-Habitat, The State of African Cities 2010: Governance, Inequality and Urban Land Markets, Nairobi, 2010, http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/535-eng-ed2010.pdf.

UN-Habitat, What are slums and why do they exist? Kenya, 2007b, http://www.unhabitat.org/downloads.

United Nations Funds for Population Agency (UNFPA), UNFPA Strategy for the 2020 Round of Population & Housing Censuses (2015-2024), 2020. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Census_Strategy_Final_July.pdf.

United Nations Population Division, World Urbanisation Prospects: The 2011 Revision, 2012, POP/DB/WUP/Rev.2007.

United Nations, World Population Prospects: The 2014 Revision, 2015.

Willamson J.G., *Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns*, Economic Development and Cultural Change Journal 1965, No.13(4).

Yiengprugsawan V. et al., *Social Demography and Health Outcomes Among a National Cohort of 71,516 Adults in Thailand*, International Journal of Population Research 2011.

CITATION

Musediq Olufemi Lawal, Temitope Sade Akintunde, Olawale Akinrinde, *The impact of urbanisation on health security of urban dwellers in Nigeria*, Studia Administracyjne 2(15)/2022, 31–47, DOI: 10.18276/sa.2022.15-03.

Studia Administracyjne 1(15)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2022.15-04 | s. 49–60

Marek Łazor

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: mareklazor@onet.pl
ORCID: 0000-0002-0074-9877

OPEN ACCESS
CC BY SA

Wybrane aspekty odtwarzania celów w prawie gospodarki odpadami (cz. II)

ABSTRAKT

Płaszczyzna aksjologiczna w interpretacji przepisów prawa gospodarki odpadami stała się bardzo znacząca, z uwagi na dynamiczne zmiany zachodzące w sferze jego wartości, a odnoszących się do postępowania z odpadami. Choć są one w dużej mierze jednym z elementów tworzących strukturę celów ogólnych prawa ochrony środowiska, to jednak zachowują one także swoje indywidualne cechy systemowe, co zostało przedstawione w pierwszej części opracowania. Prześledzenie głównych założeń konstrukcyjnych aspektu celowościowego w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, której twórcą jest Maciej Zieliński, pozwoli nam w sposób ogólny odpowiedzieć na pytanie, czy może być ona przydatnym narzędziem w procesie interpretacji przepisów prawa gospodarki odpadami. W tym kontekście trzeba zauważyć, że opowiedzenie się za pewną ideologią wykładni przy stosowaniu przepisów danej gałęzi prawa – sprzyjać może zachowaniu spójności aksjologicznej. Ponadto oderwanie poszczególnych dyrektyw interpretacyjnych od metodyki posługiwania się nim, czy jak to ujął M. Zieliński w swojej koncepcji – od określonych zasad, reguł czy wskazówek, skutkuje tym, że staje ona tylko „bezwolnym" instrumentem w rękach interpretatora, co może prowadzić do wyników wykładni, które często są nie do pogodzenia z celami prawa, które możemy przypisać prawodawcy.

SŁOWA KLUCZOWE

wykładnia prawa, derywacyjna koncepcja wykładni prawa, wykładnia celowościowa, dyrektywy wykładni

Selected aspects of reconstruction of purposes in waste management law (p. II)

ABSTRACT

The axiological plane in the interpretation of provisions of the waste management law plays a significant role due to dynamic changes which are taking place concerning its values and which are related to waste management procedures. Although they are, to a large extent, one of the elements forming the structure of the general objectives of the environmental law, they also retain their individual systemic properties, as presented in part 1 of the study. Analyzing the main structural assumptions of the teleological aspect in

the derivational theory of legal interpretation created by Maciej Zieliński will allow us to examine whether it may be a valuable tool in the interpretation of provisions of waste management law. In this context, we must note that supporting a particular ideology of interpretation may be conducive to maintaining axiological consistency when applying provisions of a given branch of law. Furthermore, the detachment of particular interpretative directives from the methodology of their use (or as M. Zieliński puts it in his conception - from certain principles, rules or guidelines) makes them a "passive" instrument in the hands of the interpreter that may lead to interpretative results that are often irreconcilable with the objectives of the law ascribed to the legislator.

KEYWORDS

legal interpretation, derivational theory of legal interpretation, teleological interpretation, interpretation directives

Wprowadzenie

Pamięci Czcigodnego Pana Profesora Macieja Zielińskiego[1]

Przechodząc w tej części opracowania do wątku związanego z wykładnią celowościową, na wstępie należy zauważyć, że teoretycy polskiej kultury prawnej od dawna, bo już od początku XX wieku, podejmowali pierwsze próby określenia wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi dyrektywami wykładni, dążąc do wyodrębnienia pewnych charakterystycznych elementów występujących w procesie dekodowania tekstu prawnego. Ich osiągnięcia stanowiły podwaliny do odradzania się narodowych poglądów na proces wykładni prawa w Polsce okresu międzywojennego. Ranga precyzyjnej interpretacji przepisów prawa stała się wówczas na tyle istotna, że weszła nawet do kanonu nauczania w niektórych wyższych klasach szkół średnich[2]. W dwudziestoleciu międzywojennym specyfikę wykładni celowościowej, jako tzw. metody teleologicznej w stosunkach cywilnoprawnych badał E. Waśkowski. Twierdził on między innymi, że

> polega ona na jednostronnem wysunięciu na pierwszy plan jednego z elementów wykładni: *ratio legis*. Teorja tradycyjna bynajmniej nie przeocza tego elementu; przeciwnie przypisuje mu bardzo duże znaczenie (…) i nawet oddaje mu pierwszeństwo przy pewnych warunkach przed innymi elementami (…), lecz ich nie ignoruje, a określa stosunkowe znaczenie każdego[3].

1 Obie części mego skromnego artykułu pozwolę sobie poświęcić pamięci zmarłego Profesora zwyczajnego doktora habilitowanego Macieja Zielińskiego (5.02.1940–8.05.2020), wspaniałego wykładowcy, twórcy derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, którego liczne prace naukowe weszły nie tylko do kanonu literatury teoretycznoprawnej, ale znajdują coraz większe zastosowanie praktyczne także w innych gałęziach prawa.

2 Por. *Wykładnia ustaw* – A. Mogilnicki, *Ogólne zasady prawa. Podręcznik dla wyższych klas szkół średnich*, wyd. 4, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa 1923, s. 26.

3 E. Waśkowski, *Teorja wykładni prawa cywilnego. Metodologja dogmatyki prawniczej w zarysie*, Nakładem Izby Adwokackiej w Warszawie, Warszawa 1936, s. 245.

Według E. Waśkowskiego termin „metoda teleologiczna" został po raz pierwszy użyty w 1886 roku w artykule niemieckiego prawnika J. Kohlera[4].

Ten krótki rys historyczny pozwala nam stwierdzić, że zagadnienia badawcze odnoszące się do stosowania określonych typów dyrektyw w procesie wykładni nie są problematyką nową, występowały bowiem w polskiej dogmatyce prawa także w przeszłości[5]. Dotyczy to również reguł kształtujących wykładnię celowościową (teleologiczną), jako szczególnego podtypu wykładni funkcjonalnej. Warto zaznaczyć, że dyrektywy wykładni celowościowej były już znane w czasach prawników rzymskich. W. Rozwadowski wzmiankuje, że „w prawie rzymskim tę interpretację ułatwiała preambuła poprzedzająca dyspozycję takich aktów, jak *lex, senatus consultum*, *editum principis* czy *praefatio* w Nowelach justyniańskich"[6]. O kanonie stosowania interpretacji celowościowej mówił między innymi Publius Iuventius Celsus. W swoim dziele prawniczym *Digesta* w księdze 29 i 23 stwierdzał, że „ustawy powinny być interpretowane swobodniej, by zachować ich cel. (…) Kiedy tekst ustawy jest dwuznaczny, należy przyjąć raczej to znaczenie, które nie zawiera wady, zwłaszcza wtedy, gdy można zachować dzięki temu również cel ustawy"[7].

Wybrane zagadnienia wykładni celowościowej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa

Rozważania dotyczące wykładni celowościowej należy rozpocząć od scharakteryzowania jej założeń teoretycznoprawnych. Już w czasach nam współczesnych J. Wróblewski zauważył, że „ustalanie znaczenia normy da się przedstawić jako rozważenie ze względu na kontekst, w jakim ta norma występuje"[8]. Na tej płaszczyźnie poznawczej wyróżnia on kontekst językowy, systemowy i funkcjonalny oraz odpowiadające mu dyrektywy językowe, systemowe i funkcjonalne, zawierające wskazówki, odnośnie do uwzględniania danego rodzaju kontekstu w procesie interpretacji. Ponadto twierdzi on, że sama „wykładnia celowościowa obejmuje te wszystkie reguły, które w różny sposób nakazują uwzględnienie przy interpretacji przepisów szeroko rozumianego kontekstu społecznego, ekonomicznego, a także aksjologicznego systemu praw"[9].

Badając zaś budowę systemu prawa, zwraca uwagę, że jednolitość jego norm może przejawiać się między innymi w jednolitości teleologicznej, gdy „(…) cele norm są zbieżne, a co najmniej niesprzeczne, służące realizacji kierunków działania wyznaczonych przez władzę polityczną" oraz jednolitości aksjologicznej, która „(…) rozumiana jako wspólność podsta-

4 Tamże, s. 239–240.

5 Por. § 21. Tryb ustalania normy prawnej – S. Rundstein, *Zasady teorji prawa*, Nakładem Księgarni F. Hoesicka, Warszawa 1924, s. 150–160.

6 W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Ars boni et aeque, Poznań 1992, s. 31.

7 J. Zabłocki, A. Trawicka, *Publiczne prawo rzymskie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2011, s. 224.

8 J. Wróblewski, *Właściwość, rola i zadania dyrektyw interpretacyjnych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1961, nr 4, s. 93.

9 J. Wróblewski, *Zagadnienie wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1959, s. 313.

wowych założeń aksjologicznych, dzięki czemu prawo wyraża jakąś ideologię społeczno-polityczną"[10]. T. Gizbert-Studnicki, dążąc do określenia pewnego ogólnego wzorca postępowania interpretacyjnego wskazuje, że

> wykładnia celowościowa charakteryzuje się tym, że interpretator bierze pod uwagę cele prawa (tekstu prawnego, normy prawnej). (…) wyodrębnić można następujące jej etapy: (1) ustalenie celu tekstu prawnego (prawa, normy prawnej), (2) ustalenie związku zachodzącego pomiędzy jednym z alternatywnych znaczeń tego tekstu a realizacją ustalonego celu, (3) wybór tego znaczenia jako właściwego znaczenia interpretowanego tekstu prawnego[11].

Zdaniem M. Zielińskiego, „(…) wykładnia prawa rozumiana jest jako operacja wyprowadzania z tekstów prawnych norm prawnych pojętych jako wypowiedzi, spełniające pewne wymagania. Takie ujęcie określa się jako derywacyjną koncepcję wykładni"[12]. Według jego założeń opiera się ona na rzeczywistych właściwościach tekstów prawnych, dokonując rozróżnienia między pojęciem przepisu prawnego, a normą prawną. Zakłada ona, że do rozumienie tekstu prawnego zawsze potrzebna jest jego wykładnia, która to składa się z uporządkowanych i wzajemnie oddziaływających się na siebie faz (porządkującej, rekonstrukcyjnej i percepcyjnej)[13], w których należy posługiwać się chronologicznie uporządkowanymi dyrektywami interpretacyjnymi[14], które z uwagi na swoją doniosłość w rekonstrukcji normy prawnej zalicza się do zasad, reguł lub wskazówek[15]. J. Leszczyński podkreśla, że to w „(…) fazie percepcyjnej mają się realizować etapy wykładni językowej[16], systemowej i funkcjonalnej oparte na właściwych dla nich *dyrektywach*, nie rozumiane jednak jako odrębne metody czy typy wykładni"[17]. Konstatację tę od strony praktycznej rozwija A. Choduń, trafnie zauważając, że

> (…) zastosowanie danej dyrektywy jest determinowane nie tylko chronologią, ale także rezultatem zastosowania poprzedniej dyrektywy interpretacyjnej. To właśnie rezultat otrzymany przez zastosowanie określonej dyrektywy wyznacza interpretatorowi konieczność zastosowania określonej następnej dyrektywy spośród możliwych do użycia w danej sytuacji interpretacyjnej. Działania interpretatora są zatem zawsze obliczone na rezultat[18].

W derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, jej twórca, M. Zieliński dzieli dyrektywy na dwie główne kategorie. Są to dyrektywy apragmatyczne, które określają rozumienie

10 W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1979, s. 389–390.

11 T. Gizbert-Studnicki, *Wykładnia celowościowa*, Studia Prawnicze 1985, nr 3–4, s. 52–53.

12 M. Zieliński, *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, Państwo i Prawo 2009, nr 6, s. 3–4.

13 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, wyd. 6, s. 314–344.

14 Por. Z. Ziembiński, M. Zieliński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiadania*, Polskie Towarzystwo Semiotyczne, Warszawa 1992 oraz R. Piszko, *Wyznaczniki treści i obowiązywania dyrektyw wykładni prawa w prawoznawstwie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.

15 M. Zieliński, *Wykładnia prawa*…, op. cit., s. 286–293.

16 Szerzej A. Choduń, *Aspekty językowe w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018.

17 J. Leszczyński, *O charakterze dyrektyw wykładni*, Państwo i Prawo 2007, nr 3, s. 31.

18 A. Choduń, *Koncepcja wykładni prawa Macieja Zielińskiego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016, nr 4, s. 64.

określonego zwrotu w danym języku oraz pragmatyczne, które determinują sposób postępowania interpretacyjnego i ewentualnie warunki stosowania reguł apragamatycznych[19]. W ujęciu konstrukcji procesu interpracyjnego w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa

> (…) wykładnia językowa dokonywana jest w pierwszej kolejności. Po dokonaniu wykładni językowej należy w każdym przypadku dokonać wykładni funkcjonalnej. Jeżeli odwołanie się do dyrektyw językowych nie pozwala na wskazanie jednego znaczenia interpretowanego wyrażenia, wykładnia funkcjonalna służy dokonaniu wyboru jednego z nich jako właściwego. Jeżeli odwołanie się do reguł składniowych i znaczeniowych wskazuje na określone jedno znaczenie interpretowanego wyrażenia, to wykładnia funkcjonalna może albo potwierdzić to znaczenie jako właściwe, albo też – ale tylko w określonych sytuacjach – może być podstawą do odrzucenia tego znaczenia i przyjęcia innego znaczenia[20].

Zaprezentowany ogólny wzorzec postępowania interpretacyjnego w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa znajduje również swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny jest zdania, że

> całkowicie chybione jest stanowisko odnośnie braku możliwości stosowania dyrektyw wykładni celowościowej i systemowej w odniesieniu do przepisu, którego znaczenie wydaje się jednoznaczne na gruncie wykładni językowej. Można stosować dyrektywy wykładni celowościowej i systemowej także w odniesieniu do ustalenia znaczenia przepisu, który z pozoru jest jasny i precyzyjny na gruncie wykładni językowej[21].

Z uwagi na to, że wykładnia celowościowa, jako swoista odmiana i zarazem element wykładni funkcjonalnej, jest dokonywana w fazie percepcyjnej wykładni. Polega ona w pierwszej kolejności na ustaleniu celu

> (…) poprzez odwołanie się do celów całego aktu (*ratio iuris*), sformułowanego we wstępie tego aktu, a także w społecznie akceptowanych wartościach (a przez cele całego aktu do celu interpretowanego przepisu – *ratio legis*), przez odwołanie się do redukcyjnego rozumowania z danego przepisu o jego celu (np. z przepisu wprowadzającego ulgi podatkowe – o celach tych ulg), z pomocniczym uwzględnieniem tendencji celów, przejawionych w poprzednich regulacjach z danej dziedziny[22].

Oprócz tego cel może być odtworzony za pomocą odniesienia się do

> (…) ogólnej wiedzy naukowej z danej dziedziny wraz z jej prakseologicznym przełożeniem na osiągnięcie rezultatu merytorycznego (oparty na literaturze lub opinii ekspertów), zasad doświadczenia życiowego (nazywane również wiedzą potoczną). Uwaga: w obu przypadkach można uciec się w sprawach interpretacji do opinii biegłego z danej dziedziny[23].

19 M. Zieliński, *Wykładnia prawa*…, op. cit., s. 253 oraz M. Zieliński, *Wyznaczniki reguł wykładni*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1998, z. 3–4, s. 2.

20 O. Bogucki, *Model wykładni funkcjonalnej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Polgres Multimedia, Szczecin 2016, s. 48.

21 Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2010 r., I OSK 1368/09, Legalis nr 223641.

22 M. Zieliński, *Wykładnia prawa*…, op. cit., s. 341.

23 Tamże, s. 342.

Jak syntetycznie ujmuje to O. Bogucki, cele są pewnego rodzaju wartościami, których doniosłość jest na tyle istotna dla prawodawcy, że zostały one wyrażone przez niego w postaci ustanowienia odpowiednich norm prawnych[24]. Przedstawiciele nurtu derywacyjnego skupieni w poznańsko-szczecińskich ośrodkach naukowych akcentują, że

> dyrektywy składające się na rozwiniętą koncepcję źródeł prawa nie tworzą przy tym zbioru przypadkowego i luźnego. Są one traktowane jako znajdujące racjonalne uzasadnienie (jako całość i każda z osobna) i dobierane tak, aby wyznaczały system prawny jako zbiór norm w odpowiedni sposób uporządkowany[25].

Dyrektywa *in dubio pro naturam*, a zarys celów Europejskiego Zielonego Ładu

Z perspektywy odtwarzania celów w prawie ochrony środowiska, a zwłaszcza prawie gospodarki odpadami, których zarys ogólny omówiono w poprzedni rozdziale, na szczególną uwagę zasługuje zaproponowana przez O. Boguckiego w ramach derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, dwustopniowa dyrektywa celowościowa nawiązująca do rzymskiej paremii *in dubio pro libertate*[26]. Jej uniwersalność przejawia się w aspekcie tzw. efektu „domykającego" proces wykładni

> (…) gdy nie da się uzyskać konkluzji w ramach wykładni językowej, a ponadto nie jest to możliwe również w ramach wykładni pozajęzykowej. (…) W sytuacji takiej interpretator pozbawiony jest możliwości uzyskania na podstawie dostępnych źródeł jednoznacznej, intersubiektywnie uzasadnialnej i kontrolowalnej konkluzji co do wartości – celu normy (rozstrzygnięcia o trafności którejś ze sformułowanych hipotez interpretacyjnych dotyczących celu normy) i odpowiednio wyboru określonego znaczenia, na które wskazuje wykładnia celowościowa[27].

Założenia metodologiczne przedstawione przez O. Boguckiego, których nie sposób omówić w niniejszym opracowaniu, mogą być cenną inspiracją w dogmatyce prawa, do budowy w przyszłości odpowiednika „środowiskowego" dyrektywy celowościowej *in dubio pro libertate*[28], jako dyrektywy celowościowej *in dubio pro naturam*. Ogólne podwaliny materialnoprawne odnoszące do tego typu dyrektywy zaprezentował po raz pierwszy B. Rakoczy[29],

24 O. Bogucki, *Odtwarzanie celów i innych wartości z tekstu prawnego*, (w:) *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 196.

25 S. Czepita, S. Wronkowska, M. Zieliński, *Założenia szkoły poznańsko-szczecińskiej w teorii prawa*, Państwo i Prawo 2013, nr 2, s. 11.

26 O. Bogucki, *In dubio pro libertate jak dyrektywa wykładni celowościowej*, (w:) *Wymiar prawa. Teoria. Filozofia. Aksjologia*, red. M. Hermann, M. Krotoszyński, F.P. Zwierzchowski, CH Beck 2019, s. 227–236.

27 Tamże, s. 233.

28 Por. J. Holocher, *In dubio pro libertate jako dyrektywa interpretacyjna – uwagi na kanwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Publicznego 2019, s. 85–100.

29 Chodzi o referat wygłoszony przez prof. dr. hab. B. Rakoczego na ogólnopolskiej konferencji naukowej „Wykładnia prawa ochrony środowiska", która odbyła się w dniach 12–13 października 2017 r. w Lublinie.

widząc jako normatywny punkt wyjścia dla niej zasadę zrównoważonego rozwoju[30]. Gwarantowałaby ona wyważanie sprzecznych ze sobą grup interesów, hołdujących odmiennym systemom wartości[31]. Jedne z nich, posługując się dyrektywami wykładni w procesie interpretacji przepisów prawnych, dążą do zapewnienia ochrony środowiska zgodnego z celami normatywnymi przypisywanymi prawodawcy, a inne stosując je często w sposób wybiórczy, usiłują zintensyfikować korzystanie z jego zasobów. Dyrektywa wykładni celowościowej *in dubio pro naturam*, a więc usuwania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść środowiska, jako dobra wspólnego, wymaga obecnie poszerzenia o aspekty teoretycznoprawne, związane z regułami jej uruchamiania w procesie wykładni. Stosownie do poczynionych rozważań należy postawić tezę, że takie rozwinięcie mogłoby nastąpić zwłaszcza w obrębie derywacyjnej koncepcji wykładni prawa M. Zielińskiego, zważywszy między innymi na jej dyskursywny charakter, ponieważ

> w omawianej koncepcji nie chodzi tylko o ustalenie znaczenia w danym języku, ale o ustalenie znaczenia z uwzględnieniem różnych kontekstów interpretacyjnych, pozwalających traktować tekst nie w sposób statyczny, ale dynamiczny. Tekst jako proces jest warunkowany nie tylko innymi tekstami prawnymi, ale również decyzjami interpretacyjnymi i innymi elementami pozatekstowymi[32].

W nawiązaniu do wskazanych założeń należy zwrócić uwagę, że w kontekście dalszego rozwoju derywacyjnej koncepcji wykładni, od dawna w nauce prawa dostrzega się rangę badań empirycznych nad metodami wykładni, gdyż mogą się one w konsekwencji przyczynić się do rozwinięcia jej założeń teoretycznoprawnych. Przykładowo J. Mikołajewicz uważa, że

> (…) dalsze badania nad etyczną treścią, funkcją oraz podstawami tej koncepcji mogłoby skądinąd co najmniej ożywić dyskusje nad etycznymi aspektami prawa, (oraz – MŁ) (…) udzielić odpowiedzi na pytanie, jak jest rola pozaartykułowego tekstu prawnego w wykładni prawa, więcej – uadekwatnić samo pojmowanie prawa w sensie przedmiotowym[33].

Omówione powyżej założenia dyrektywy *in dubio pro naturam* mogłyby znaleźć praktyczne zastosowanie przy odtwarzaniu celów wynikających z wdrażanego obecnie nowego podejścia do koncepcji zrównoważonego rozwoju, określanego mianem tzw. Europejskiego Zielonego Ładu[34].

30 B. Rakoczy, *Wykładnia in dubio pro naturam w prawie polskim*, Studia Prawnicze KUL 2018, nr 74, s. 97.

31 Por. T. Gizbert-Studnicki, *Konflikt dóbr i kolizja norm*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1989, nr 1, s. 1–15.

32 A. Choduń, M. Zieliński, *Uzasadnienie twierdzeń interpretacyjnych z perspektywy derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej 2020, s. 13.

33 J. Mikołajewicz, *O możliwych rozwinięciach Macieja Zielińskiego koncepcji wykładni prawa*, (w:) *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 183, 191.

34 Komisja Europejska, *Polityka spójności jako wsparcie dla transformacji gospodarczej i społecznej w stronę modelu zrównoważonego w ramach Europejskiego Zielonego Ładu. Zestaw narzędzi dla decydentów krajowych i regionalnych*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2020, s. 3–25.

Zdaniem Komisji Europejskiej

> (…) jest to nowa strategia na rzecz wzrostu, której celem jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Jej celem jest również ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego UE oraz ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem[35].

Ważnym elementem Europejskiego Zielonego Ładu jest przebudowa wartości społecznych kształtujących korzystanie ze środowiska oraz zdefiniowanie nowych ambitnych celów w tym zakresie. Mają być one wobec siebie komplementarne, tak by w sposób wszechstronny wpływać na poprawę stanu jakości środowiska[36]. Patrząc przez pryzmat proponowanych przez Komisje Europejską inicjatyw legislacyjnych, cele wynikające z Europejskiego Zielonego Ładu zostaną zhierarchizowane w wielu nowych aktach prawnych, nawiązujących do poszczególnych obszarów środowiska. Są nimi

> (…) europejskie prawo o klimacie (dzięki niemu w porządku prawnym zostanie zapisane osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r.) oraz wniosek ustawodawczy dotyczący rozszerzenia systemu handlu emisjami o nowe sektory, np. transport, żeglugę i budownictwo. Elementem zapowiedzianych prac będą też nowe strategie i plany działania (m.in. nowa strategia przemysłowa, strategia dotycząca morskiej energii wiatrowej, nowy plan działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym i nowa strategia dotycząca adaptacji do zmian klimatu)[37].

Warto zaznaczyć, że zgodnie z wytycznymi nowej strategii przemysłowej w Unii Europejskiej wzrost gospodarczy ma być w przyszłości oddzielony od wykorzystywania zasobów środowiska i ma bazować na systemie obiegu zamkniętego. W systemie tym produkty mają być projektowane w sposób zrównoważony, uwzględniający ich cykl życia, co w konsekwencji przyczyni się do wzmocnienia rynku surowców wtórnych oraz zminimalizuje ilość wytwarzanych odpadów[38]. Zapowiadana szeroka perspektywa działań prawodawczych w zakresie wprowadzania w życie koncepcji Europejskiego Zielonego Ładu pogłębi dość duże rozczłonkowanie konstrukcyjne celów występujących w systemie prawa ochrony środowiska oraz rozbuduje i tak już złożoną strukturę wartości do których te cele się odnoszą. To właśnie przewidywane przez Komisję Europejską strategiczne podejście do kluczo-

35 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład*, Bruksela dnia 11.12.2019, COM (2019) 640 final, s. 2.

36 Szerzej Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład. Realizacja naszych celów*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2021, s. 3–25.

37 M. Sobolewski, *Europejski Zielony Ład – w stronę neutralności klimatycznej*, Biuro Analiz Sejmowych, Infos 2020, nr 9, s. 2.

38 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*, Bruksela dnia 11.3.2020, COM(2020) 98 final, s. 3–6, 14–15.

wych łańcuchów wartości[39] występujących w prawie gospodarki odpadami ma za zadanie przemodelować dotychczasowy sposób zagospodarowania poszczególnych strumieni odpadów, co znacząco uwydatni rolę wykładni celowościowej przy interpretacji przepisów prawa. W następstwie tego dyrektywa *in dubio pro naturam*, a więc tłumaczenia pojawiających się wątpliwości na korzyść środowiska, mogłaby stanowić nowatorski instrument w procesie dekodowaniu tekstu prawnego, który dawałby przewagę aspektom środowiskowym w przypadku niejasności co do treści normy prawnej.

Podsumowanie

Poczynione w obu częściach opracowania rozważania, choć na pewno nie są zupełne, to jednak wskazują, że wykładnia celowościowa w rekonstrukcji norm prawa gospodarki odpadami, jak i samego prawa ochrony środowiska, pozostaje dość ważnym momentem interpretacji, zważywszy na cele normatywne umiejscowione nie tylko w krajowym, ale także unijnym porządku prawnym. Przy ich realizacji chodzi z reguły o ochronę doniosłych wartości ogólnospołecznych, a sprowadzających się do postulatu życia w czystym środowisku[40] wolnym od odpadów. Mechanizm odtwarzania celów i innych wartości przy wykładni przepisów regulujących postępowanie z odpadami musi być zawsze na tyle wszechstronny, aby mógł skutecznie sprostać różnorodności pojawiających się zagrożeń środowiskowych. Ogólne scharakteryzowanie wartości występujących w prawie ochrony środowiska, jak i prawie gospodarki odpadami oraz zestawienie ich z założeniami derywacyjnej koncepcji wykładni prawa odnoszącymi się do dyrektyw celowościowych w pełni dowodzą, że koncepcja M. Zielińskiego ma charakter w pełni uniwersalny[41]. Dlatego też nie sposób zgodzić się z niektórymi krytycznymi poglądami przedstawicieli doktryny prawa, że dyrektywy funkcjonalne i celowościowe, w jej ramach, mają walor tylko w bieżącym obrocie społecznym i prawnym, natomiast

> (…) bardzo słabo spełniają rolę narzędzi poznania naukowego. Posługują się kategoriami pustymi (jak „prawodawca", „ustawodawca", „cele przepisu", „wartości akceptowane społecznie"), prowadzą do arbitralności w ocenie celów i funkcji, odsyłają do nieistniejących zasobów informacji. Nie oznacza to, iż dyrektywy te należy odrzucić. (…) jako narzędzie kształtowania bieżącej praktyki stosowania prawa spełniają swoją rolę znakomicie. Jednak jeżeli mają być narzędziem poznania naukowego, stawiającego sobie za cel zbadanie porządku instytucjonalnego, wymagają redefiniowania i włączenia do metody badawczej, adekwatnej do tak postawionego celu poznawczego[42].

39 Rada Unii Europejskiej, *Projekt konkluzji Rady pt. „Ku ekologicznej odbudowie opartej na obiegu zamkniętym"*, Bruksela 11.12.2020, nr 13852/20, s. 12–21.

40 Szerzej A. Haładyj, *„Jakość życia" jako wartość podlegająca ochronie w prawie ochrony środowiska*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 2, Wolters Kluwer Warszawa 2017, s. 299–309.

41 Szerzej M. Zieliński, *Derywacyjna koncepcja wykładni jako koncepcja zintegrowana*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2006, nr 3, s. 93–101.

42 Tak P. Chmielnicki, *Identyfikacja celów i funkcji w ramach wykładni prawa*, Przegląd Prawa Publicznego 2015, nr 3, s. 22.

Niniejsze opracowanie zarówno w swej części pierwszej, jak i drugiej ma dowodzić, że derywacyjna koncepcja wykładni prawa, której autorem jest M. Zieliński, posiada w sobie duży potencjał rozwojowy i może być w przyszłości kompleksowym narzędziem do odtwarzania celów i innych wartości w prawie gospodarki odpadami, a w szerszej perspektywie również w prawie ochrony środowiska. Dyrektywy umiejscowione w koncepcji, a przede wszystkim zasady, reguły i wskazówki posługiwania się nimi, zapewniają dyskursywny proces ewaluacji, co do celu jakim jest poprawne zrekonstruowanie normy prawnej i to nie tylko w ramach wykładni doktrynalnej, ale i w praktycznym stosowaniu prawa.

Bibliografia

Literatura

Bogucki O., *In dubio pro libertate jak dyrektywa wykładni celowościowej*, (w:) *Wymiar prawa. Teoria. Filozofia. Aksjologia*, red. M. Hermann, M. Krotoszyński, F.P. Zwierzchowski, CH Beck 2019, s. 227–236.

Bogucki O., *Model wykładni funkcjonalnej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Polgres Multimedia, Szczecin 2016.

Bogucki O., *Odtwarzanie celów i innych wartości z tekstu prawnego*, (w:) *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 195–213.

Chmielnicki P., *Identyfikacja celów i funkcji w ramach wykładni prawa*, Przegląd Prawa Publicznego 2015, nr 3, s. 9–23.

Choduń A., *Aspekty językowe w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018.

Choduń A., *Koncepcja wykładni prawa Maciej Zielińskiego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016, nr 4, s. 57–67.

Choduń A., Zieliński M., *Uzasadnienie twierdzeń interpretacyjnych z perspektywy derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej 2020.

Czepita S., Wronkowska S., Zieliński M., *Założenia szkoły poznańsko-szczecińskiej w teorii prawa*, Państwo i Prawo 2013, nr 2, 3–16.

Gizbert-Studnicki T., *Konflikt dóbr i kolizja norm*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1989, z. 1, 1–15.

Gizbert-Studnicki T., *Wykładnia celowościowa*, Studia Prawnicze 1985, nr 3–4, s. 51–69.

Haładyj A., *„Jakość życia" jako wartość podlegająca ochronie w prawie ochrony środowiska*, (w:) *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, J. Zimmermann (red.),Wolters Kluwer Warszawa 2017.

Holocher J., *In dubio pro libertate jako dyrektywa interpretacyjna – uwagi na kanwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Publicznego 2019, nr 7–8, s. 85–100.

Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1979.

Leszczyński J., *O charakterze dyrektyw wykładni*, Państwo i Prawo 2007, nr 3, s. 28–44.

Mikołajewicz J., *O możliwych rozwinięciach Macieja Zielińskiego koncepcji wykładni prawa*,

Mogilnicki A., *Ogólne zasady prawa. Podręcznik dla wyższych klas szkół średnich*, wyd. 4, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa 1923.

Piszko R., *Wyznaczniki treści i obowiązywania dyrektyw wykładni prawa w prawoznawstwie*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.

Rakoczy B., *Wykładnia in dubio pro naturam w prawie polskim*. Studia Prawnicze KUL 2018, nr 74, s. 87–99.

Rozwadowski W., *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Ars boni et aeque, Poznań 1992.

Rundstein Sz., *Zasady teorji prawa*, Nakładem Księgarni F. Hoesicka, Warszawa 1924.

Sobolewski M., *Europejski Zielony Ład – w stronę neutralności klimatycznej*, Biuro Analiz Sejmowych, Infos 2020, nr 9, s. 1–4.

Waśkowski E., *Teorja wykładni prawa cywilnego. Metodologja dogmatyki prawniczej w zarysie*, Nakładem Izby Adwokackiej w Warszawie, Warszawa 1936.

Wróblewski J., *Właściwość, rola i zadania dyrektyw interpretacyjnych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1961, z. 4, s. 93–112.

Wróblewski J., *Zagadnienie wykładni prawa ludowego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1959.

Zabłocki J., Trawicka A., *Publiczne prawo rzymskie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2011.

Zieliński M., *Derywacyjna koncepcja wykładni jako koncepcja zintegrowana*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2006, z. 3., s. 93–101.

Zieliński M., *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, Państwo i Prawo 2009, nr 6, s. 3–10.

Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, wyd. 6.

Zieliński M., *Wyznaczniki reguł wykładni*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1998, z. 3–4, s. 1–20.

Ziembiński Z., Zieliński M., *Dyrektyw i sposób ich wypowiadania*, Polskie Towarzystwo Semiotyczne, Warszawa 1992.

Akty prawne

Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład. Realizacja naszych celów*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2021.

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład*, Bruksela dnia 11.12.2019, COM (2019) 640 final.

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*, Bruksela dnia 11.3.2020, COM(2020) 98 final.

Komisja Europejska, *Polityka spójności jako wsparcie dla transformacji gospodarczej i społecznej w stronę modelu zrównoważonego w ramach Europejskiego Zielonego Ładu. Zestaw narzędzi dla decydentów krajowych i regionalnych*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2020.

Rada Unii Europejskiej, *Projekt konkluzji Rady pt. „Ku ekologicznej odbudowie opartej na obiegu zamkniętym*, Bruksela 11.12.2020, nr 13852/20.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 19 lutego 2010 r., I OSK 1368/09, Legalis nr 223641.

CYTOWANIE

Marek Łazor, *Wybrane aspekty odtwarzania celów w prawie gospodarki odpadami (cz. II)*, Studia Administracyjne 1(15)/2022, 49–60, DOI: 10.18276/sa.2022.15-04.

Studia Administracyjne 1(15)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2022.15-05 | s. 61–73

Krzysztof Kłak

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: klakkrzytszoff@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6929-0574

OPEN ACCESS
CC BY SA

Zarządzanie finansami gminy

ABSTRAKT

Istotą niniejszego opracowania jest przedstawienie i ocena metod zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego. W tym celu posłużono się metodą dogmatyczno-prawną oraz przeanalizowano wiele pozycji z bogatej literatury przedmiotu. Wskazano zarówno źródła zasilające budżet, jak i wydatki. W niniejszym artykule zostały opisane dwie podstawowe metody – budżet oraz wieloletnia prognoza finansowa, przedstawiono również zasadnicze założenia tych metod.

SŁOWA KLUCZOWE

zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego, finanse publiczne

Management of local government finances

ABSTRACT

The aim of this study is to present and assess the methods of public management in local government units. For this purpose, the author used the dogmatic-legal method and analyzed the literature. The sources supporting the budget and its expenses have been indicated. This article describes two basic methods which are the budget and the long-term financial forecast and presents the basic assumptions of these methods.

KEYWORDS

financial management of local government units, financial od public

Wprowadzenie. Istota zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego uwarunkowane jest czynnikami prawnymi, politycznymi, kulturowymi, psychologicznymi i socjologicznymi. Dlatego też stosowane instrumenty, techniki czy metody zależne są od skomplikowanego procesu gromadzenia i wydatkowania zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego i uzależnionych od przemian instytucjonalnych, organizacyjnych, politycznych oraz ekonomicznych[1].

Nakładanie przez administrację rządową nowych zadań na gminy, przemiany ekonomiczne, gospodarcze i przemiany społeczne, zmuszają mieszkańców do spełniania kolejnych wymagań. Konieczność inwestowania w infrastrukturę ma kluczowy wpływ na funkcjonowanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego. Determinuje to powstawanie nowych instrumentów, narzędzi, ale również zagrożeń związanych z ich stosowaniem, z powodu niewielkiej zasobności finansowej JST, co ma znaczenie dla ilości i jakości realizowanych przez nie zadań[2].

Ilość oraz jakość zadań realizowanych dla zaspokojenia potrzeb zgłaszanych przez społeczności lokalne oddziałuje na kształtowanie się dochodów oraz kierunek ich lokowania, przy uwzględnieniu bieżącej i prognozowanej sytuacji finansowej gminy oraz racjonalnego gospodarowania finansami. W takim sposobie zarządzania kładzie się nacisk na prowadzenie polityki finansowej i gospodarki budżetowej gminy, gdzie finanse nie są tylko administrowane, ale również elastycznie zarządzane[3].

Efektywne zarządzanie finansami jest kluczowe, ponieważ od jakości zarządzania zależą wyniki gospodarcze i ekonomiczne oraz poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Zdolność umiejętnego zarządzania można uwidocznić na podstawie osiągnięć podobnych podmiotów, które działają w zbliżonych warunkach i mają takie same zasoby, a mimo to w efekcie złego zarządzania osiągają różne rezultaty. Dlatego właściwe zarządzanie finansami uzależnione jest od wykwalifikowanej administracji publicznej[4].

W efekcie decentralizacji władzy, jednostki samorządu terytorialnego mogą w bezpośredni i najbardziej oszczędny sposób realizować lokalne potrzeby. Pomaga to w ustaleniu priorytetów, przy jednoczesnym uwzględnieniu racjonalnego gospodarowania finansami gminy. Gmina jest pełnoprawnym podmiotem obrotu gospodarczego w zakresie realizacji zadań we własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność[5].

1 H. Wyrębek, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 2010, nr 4(53), s.141.

2 M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, Warszawa 2007, s. 7–8.

3 H. Sochacka-Krysiak, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2003, s. 161.

4 H. Wyrębek, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 2010, nr 4 (53), s. 143.

5 H. Sochacka-Krysiak, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2003, s. 9.

Determinanty rozwoju zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego

Zarządzanie finansami jest jednym z elementów, które składają się na zarządzanie całą jednostką terytorialną. Należą do nich m.in. planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie[6]. Ze względu na specyfikę działania, na przestrzeni lat sposób zarządzania ewoluował. W latach 80. XX wieku wyodrębniono wskazania, które wywodziły się z nurtu zarządzania publicznego[7]. Współczesne postulaty tworzą nurt tzw. nowego zarządzania publicznego, którego źródła sięgają lat 90. XX wieku[8]. Obecnie nurt ten ewoluuje w kierunku tzw. nowych usług publicznych. Wykształcenie się nowych modeli zarządzania finansowego jest odpowiedzią na wyzwania pojawiające się w związku z procesami reformowania zarządzania publicznego. Działania te zwiększają nacisk na ekonomiczny aspekt wydatkowania finansowych środków publicznych w celu poprawienia jakości usług publicznych oraz zwiększenia skuteczności w działaniu organizacji publicznych. Oczekuje się, że ewolucja oraz reformy zarządzania publicznego przyczynią się do efektywniejszej realizacji zadań, jakie wypełnianie są przez państwo wobec obywateli[9]. Ekonomiczne i społeczne aspekty swojej działalności zarządczej doceniane są przez ich autorów – władze samorządowe[10].

Istnieje założenie wskazujące, że instrumenty zarządzania finansami samorządowymi będą bardziej zindywidualizowane i przeznaczone dla konkretnych transakcji w konkretnych rodzajach jednostek samorządów terytorialnych, które to coraz częściej i pewniej wykorzystują instrumenty zarządzania finansami takie jak: *cash pooling*, swapy na stopę procentową, czy strategiczną kartę wyników[11]. *Swap* rozumiany jest jako umowa, na podstawie której dwie strony kupują i sprzedają wzajemną serię strumieni finansowych, ze zmiennym lub stałym oprocentowaniem, w tych samych lub różnych walutach, a ich wartość jest dla stron transakcji ekwiwalentem w momencie zawierania umowy[12]. Natomiast *cash pooling* polega na dodawaniu sald na rachunkach bieżących (poszczególnych uczestników systemu), któremu „towarzyszy transfer środków lub tylko matematyczna konsolidacja sald na rachunkach"[13].

6 I. Świderek, *Budżet zadaniowy i strategiczna karta wyników w jednostkach samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2012, s. 10.

7 B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 43.

8 M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 40.

9 B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s.72.

10 A. Kożuch, *Z teorii zarządzania finansami lokalnymi*, (w:) A. Kożuch, A. Mirończuk (red.), *Zarządzanie finansami lokalnymi*, Białystok, s. 10.

11 M. Zioło, *Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług 2013, nr 108, s. 363.

12 E. Skawińska, K. Sobecka-Grabka, K. Nawrot, *Makroekonomia. Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki rynkowej*, Warszawa 2010, s. 273.

13 S. Lewicka-Potocka, *Cash pooling – przydatny instrument w realizacji celów zarządzania płynnością finansową w grupie kapitałowej*, (w:) *Problemy zarządzania finansami we współczesnych przedsiębiorstwach*, red. P. Szczepanowski, Warszawa 2006, s. 332.

Zgodnie z poglądami wyrażanymi w doktrynie zarządzanie finansami jednostek samorządu gminnego „jest systemem działań regulujących gospodarowanie zasobami finansowymi w celu realizacji polityki finansowej JST, koordynacji realizacji tej polityki, analizy i kontroli wykorzystania zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego, oraz analizy efektów podjętych działań”[14].

Zarządzanie przejawia się w prawie zarządzającego do decydowania albo współdecydowania o strategicznych kierunkach rozwoju oraz kluczowych celach jednostki ściśle związanych z wykorzystywaniem środków finansowych gminy[15]. Działania te podporządkowane są realizacji celu głównego samorządu, wykorzystuje się przy tym różnego rodzaju instrumenty, techniki, kryteria i reguły sterowania przebiegiem zjawisk związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych w sposób jak najbardziej racjonalny[16].

Należy zwrócić uwagę, że istotą zarządzania finansami jest kreowanie sprzyjających warunków funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego poprzez tworzenie i pozyskiwanie nowych źródeł zasilania budżetu oraz ich rozdysponowanie i alokację finansów w celu realizacji wyznaczonego planu rozwojowego[17].

Podstawowe źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego zostały określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[18] i doprecyzowane przez prawodawcę w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[19].

Ze względu na podstawowe cele zarządzania finansami gminy, do których należą realizacja zadań publicznych i społecznych oraz działanie dla zapewnienia stabilnego i zrównoważonego rozwoju, zarządzający finansami powinni posiadać umiejętność zarządzania rzadko występującymi zasobami[20].

Wydatki budżetu JST przeznaczane są na realizację zadań określonych w ustawie[21] a w szczególności:

1. Na realizację zadań własnych JST, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Sprawa ma publiczny charakter, jeżeli dotyczy interesu powszechnego, a jej zaspokojenie zmierza do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej[22].

14 M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolter Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 241.

15 M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, Warszawa 2007, s. 56.

16 A. Kożuch, *Z teorii zarządzania finansami lokalnymi*, (w:) *Zarządzanie finansami lokalnymi*, red. A. Kożuch, A. Mirończuk, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok, s. 11.

17 H. Wyrębek, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 2010, nr 4(53), s. 143.

18 Art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

19 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., nr 203 poz. 1966 ze zm.).

20 Tamże, s. 111.

21 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

22 Uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 15 marca 2015 r., X/2085/08, nr 4, poz. 111; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 28 lutego 2006 r., PN.II.J.S.0911-39/06, Wspólnota 2006, nr 13, s. 46.

2. Zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego – wymaga to wyasygnowania na ten cel środków pieniężnych przez organy administracji rządowej w wysokości koniecznej do ich wykonania[23].
3. Zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Niewątpliwie w przypadku realizacji typu działań, zadania te muszą należeć do katalogu zadań własnych każdej ze stron. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego realizujące wspólnie przedsięwzięcia powinny określić zarówno sposób jego realizacji, jak i finansowania[24].
4. Pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.
5. Zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia[25].

Zarządzanie finansami pełni następujące funkcje:

- kształtuje strukturę kapitałowo-majątkową,
- wpływa na dyspozycję posiadanych zasobów finansowych,
- wpływa na poziom ryzyka towarzyszącemu podejmowanym decyzjom,
- wpływa na monitorowanie, analizowanie i prognozowanie sytuacji finansowo-majątkowej,
- przyczynia się do bieżącej obserwacji sytuacji finansowej i majątkowej samorządu terytorialnego, umożliwiając ocenę zgodności przebiegu aktualnej działalności inwestycyjnej i finansowej z przyjętymi założeniami,
- wpływa na analizę oddziaływania uwarunkowań zewnętrznych na decyzje inwestycyjne i finansowe,
- przyczynia się do wskazania strategii finansowej,
- wpływa na ocenę prowadzonej działalności[26].

W procesie zarządzania finansami JST należy podjąć decyzje dotyczące sposobu rozdysponowania aktywów i pasywów, tak aby osiągnąć pożądane cele związane z oczekiwanymi zmianami, zaspokajaniem potrzeb, w szczególności dotyczące takich sfer jak:

- decyzje dotyczące wysokości pozyskanych dochodów budżetowych, wysokości poniesionych wydatków budżetowych, przychodów i rozchodów budżetowych oraz zarządzania powstałym długiem bądź nadwyżką finansową samorządu,
- dysponowanie mieniem gminy oraz gospodarowanie nim,
- rozliczanie bieżącej polityki finansowej gminy oraz sprawozdań z jej zarządzania,
- decyzje odnoszące się do nadzoru właścicielskiego, w sferze prowadzonego nadzoru i kontroli[27].

23 Wyrok SA w Warszawie z 5 czerwca 2001 r., sygn. akt I ACa 1484/00, Przegląd Gospodarczy 2002, nr 7–8, s. 91.

24 Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Warszawie z 8 grudnia 2014 r., syg. akt BDF1/4900/80/82-83/14, https://tiny.pl/t8zh3 (19.01.2020).

25 Art. 216 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

26 B. Filipiak, M. Dylewski, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, Warszawa 2007, s. 56.

27 M. Zioło, *Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług 2013, nr 108, s. 361.

Zarządzanie finansami przejawia się w udzieleniu odpowiedzi na poniższe pytania – poprzez skutki podejmowanych decyzji:

- możliwe do osiągnięcia poziomy rozwoju gminy, uwzględniając wielkość dostarczonych dóbr i usług,
- jakie aktywa należy utrzymać, a jakie należy pozyskać, w jakim stopniu należy zaangażować kapitał, aby zrealizować cel postawiony przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- jakie środki należy pozyskać, aby zrealizować wyznaczony cel[28].

Przemiany systemowe oraz proces decentralizacji władzy tworzą warunki do lepszego zaspokajania potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej w sposób bardziej dostosowany do warunków występujących w danej jednostce samorządu gminnego. Jednakże z tych warunków muszą korzystać podmioty zarządzające finansami[29].

W zarządzaniu dotyczącym gospodarki finansowej wyróżnić można następujące sfery:

- zarządzanie źródłami dochodów JST,
- zarządzanie wydatkami JST,
- zarządzanie nadwyżką budżetową z lat ubiegłych,
- zarządzanie wolnymi środkami budżetu JST,
- zarządzanie długiem publicznym JST,
- zarządzanie o charakterze instytucjonalnym,
- wykorzystanie form współdziałania komunalnego do racjonalnego wydatkowania środków publicznych w celu optymalnego wykonywania zadań,
- zarządzanie mieniem komunalnym[30].

Przywołane powyżej zapisy pozwalają stwierdzić, że zarządzanie finansami gminy to w istocie podejmowanie decyzji finansowych[31] podczas których należy uwzględnić warunki i rosnące wymagania społeczne, koordynować, monitorować i weryfikować wykorzystane zasoby finansowe z uwzględnieniem efektów podjętych działań[32].

Elementem, który warunkuje charakter i zakres instrumentów zarządzania finansami, wykorzystywanym przez JST jest czynnik prawny[33]. W dużej mierze jest nim ustawa o finansach publicznych[34], która reguluje między innymi zasady wydatkowania środków

28 A. Kożuch, A. Mirończuk (red.), *Zarządzanie finansami lokalnymi*, Białystok 2005, s. 10.

29 M. Wakuła, *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria. Administracja i Zarządzanie 2009, nr 82, s. 113.

30 M. Ofiarska, *Zarządzanie gospodarką finansową JST i związana z tym organizacja urzędów JST*, (w:) *Finanse samorządowe 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, red. C. Kosikowski, Wolters Kluwer Buisness, Warszawa 2012, s. 56.

31 M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Gdańsk 1999, s. 12.

32 H. Wyrębek, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 2010, nr 4(53), s. 143.

33 M. Zioło, *Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług 2013, nr 108, s. 363.

34 Ustawa z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

publicznych oraz instrumentów zarządzania finansami JST, takimi jak budżet oraz wieloletnia prognoza finansowa[35].

Budżet gminy

Budżet jest podstawą gospodarki finansowej JST[36], to jeden z elementów uchwały budżetowej, obok załączników do niej[37]. Uchwała budżetowa zawiera także plan przychodów i wydatków zakładów budżetowych i funduszy celowych oraz dochodów własnych jednostek budżetowych[38]. Treść uchwały budżetowej musi uwzględniać:

- źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi, z wyodrębnieniem wydatków na finansowania poszczególnych programów,
- wydatki na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i dochodów własnych jednostek budżetowych,
- plany przychodów i wydatków funduszy celowych,
- limit zobowiązań z tytułu zagranicznych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych,
- upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania długu i do spłat zobowiązań jednostki,
- zakres i kwoty dotacji przedmiotowych; dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostce samorządu ustawami; inne dotacje przekazywane na podstawie odrębnych przepisów; dochody i wydatki związane z realizacją zadań wspólnych wykonywanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, której powierzono realizację tych zadań[39].

35 Tamże.

36 P. Smoleń, *Podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2008, s. 130.

37 J.M. Salachna (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego od projektu do sprawozdania*, Gdańsk 2010, s. 77.

38 H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1994, s. 200.

39 H. Sochacka-Krysiak, *Praktyczne zastosowanie finansów publicznych*, Warszawa 1999, s. 64.

W literaturze przedmiotu budżet JST określa się jako roczny[40] podstawowy plan finansowy[41] dotyczący dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów danej jednostki[42]. Jest on opracowywany, uchwalany i wykonywany w sposób prawem przewidziany, obejmujący jej wydatki nieprzekraczające dochodów wraz z wpływami zwrotnymi, na czas roku kalendarzowego, na podstawie którego prowadzi ona w sposób jawny i samodzielny swoją gospodarkę finansową[43]. Przejawy zarządzania finansami poprzez budżet JST wyrażają się poprzez:

– funkcję planistyczną determinującą zakres i podstawę dla przyszłych działań,
– rolę koordynacyjno-kontrolną wyrażającą się poprzez integrowanie informacji i działań pomiędzy podmiotami wewnętrznymi i zewnętrznymi,
– zakres informacji budżetowej będącej podstawą oceny sytuacji finansowej jednostki i tym samym podstawą dla podejmowania decyzji majątkowo-finansowych,
– funkcję kontrolną procesów gospodarki finansowej poprzez identyfikowanie odchyleń od oczekiwanych wartości i diagnozowania ich przyczyn[44].

Wykorzystywanie budżetu JST jako instrumentu zarządzania wymaga, aby był konstruowany przy udziale profesjonalistów, budowany na zasadzie jawności i po konsultacjach społecznych[45]. Projekt uchwały budżetowej sporządza zarząd (wójt, burmistrz, prezydent miast[46]) i przedkłada go w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej, która przedstawia opinie o projekcie, a także – jeśli projekt zakłada deficyt budżetowy – opinię o możliwości sfinansowania deficytu[47].

Art. 188 ust. 1 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych określa kompetencję organu wykonawczego gminy do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków po otrzymaniu informacji o przyznaniu dotacji. Zmiany takie muszą uwzględniać dane co do wysokości kwot, ich pochodzenia oraz przeznaczenia. Organ, korygując plan dochodów, powinien zatem to uczynić w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej. Dokonując zmiany w planie dochodów i wydatków, powinien uwzględnić w podziałkach klasyfikacji budżetowej cel wskazany przez dotującego. W świetle analizowanego przepisu niedopuszczalne jest bowiem rozdysponowanie dotacji celowej niezgodnie z jej przeznaczeniem. Zmiana w planie dochodów i wydatków dokonana w tym trybie musi spełniać wymogi ustawowe dotyczące zarówno strony dochodowej, jak i wydatkowej planu[48].

40 T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego: stan prawny na 31 marca 1995 r.*, Warszawa 1995, s. 196.

41 Tamże, s. 196.

42 M. Zioło, *Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług 2013, nr 108, s. 365.

43 T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego: stan prawny na 31 marca 1995 r.*, s. 196.

44 K. Czubakowska, *Budżetowanie w controllingu*, ODDK, Gdańsk 2004, s. 75–76.

45 S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 337.

46 Art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

47 Art. 238 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

48 Orzeczenie WSA we Wrocławiu z 4 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 693/07. Legalis nr 629334.

Uchwała budżetowa powinna być podjęta przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego[49].

W wykonywaniu budżetu JST obowiązują zasady gospodarki finansowej, analogicznie jak w przypadku budżetu państwa[50]. Kontroli i nadzorowi nad realizacją budżetu JST służą, przedkładane organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej, informacje o przebiegu wykonywania budżetu za pierwsze półrocze i sprawozdanie roczne, zawierające zestawienie dochodów i wydatków. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (tj. komisja rewizyjna[51]) rozpatruje sprawozdanie roczne, na wniosek komisji rewizyjnej składany do 15 czerwca roku następnego po roku budżetowym. Do 30 czerwca roku następnego po roku budżetowym organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium.

Wieloletnia prognoza finansowa

Wśród nowoczesnych instrumentów zarządzania finansami publicznymi wymienia się wieloletnią prognozę finansową, której rola sprowadza się do większej przejrzystości, wiarygodności, jawności, efektywności i przewidywalności w gromadzeniu dochodów, przychodów oraz ponoszenia wydatków i rozchodów. Za najważniejsze cele uznano lepsze przygotowanie jednostek do wymagań Unii Europejskiej oraz lepsze planowanie inwestycyjne[52].

Obowiązkowa wieloletnia prognoza finansowa została wprowadzona wraz z nowelizacją ustawy o finansach publicznych[53]. WPF ma być sporządzona i przyjmowana w formie uchwały organu stanowiącego plan na okres obejmujący minimum rok budżetowy i trzy kolejne lata. Ustawa[54] nie narzuca WPF zawartości merytorycznej ani formalnego układu. Takie odejście od nadmiernego legalizmu w interpretacji przepisów prawa postulowano w literaturze przedmiotu[55].

WPF ma obejmować prognozę następujących parametrów budżetowych:

– dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
– dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

49 Art. 239 ust.1 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

50 M. Gwoździcka-Piotrowska, *Budżet gminy jako element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, Studia Ekonomiczne i Regionalne 2012, nr 2(5), s. 102.

51 Art. 270 ust.1 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

52 M. Jóźwiak, P. Walczak, U. Wiktorowska, *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzanie i uchwalanie*, Warszawa 2010, s. 164.

53 Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

54 Tamże.

55 B. Filipiak, M. Dylewski, *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, Finanse Komunalne 2010, nr 12, s. 5 i n.

– wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
– przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
– przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
– kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243[56] oraz sposób sfinansowania spłaty długu, kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitu wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Obowiązuje wymóg, aby w WPF uwzględniać przedsięwzięcia, których zakres został stosunkowo precyzyjnie określony. Należy to uczynić w załączniku do WPF. Przez przedsięwzięcie rozumie się wieloletnie programy, projekty lub zadania z tym związane[57].

Procedowanie nad projektem w sprawie WPF jest jawne[58]. W związku z tym ujęte w WPF dane powinny być objaśnione między innymi poprzez określenie, jakie tytuły dochodów i wydatków są ujęte w tym dokumencie oraz w jaki sposób były one prognozowane[59]. WPF powinna obejmować okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres ten nie może jednak być krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków na przedsięwzięcia wieloletnie. W ustawie o finansach publicznych określono tylko minimalny okres sporządzania tej prognozy, który będzie podlegał obowiązkowemu wydłużeniu stosownie do planowanych limitów wydatków wieloletnich. WPF jest więc prognozowana tak, aby każdorazowo obejmowała rok budżetowy i co najmniej 3 kolejne lata[60] – w praktyce opracowywane są na okresy od 3 do 15 lat[61].

Podsumowanie

Wieloletnia prognoza finansowa JST powinna łączyć strategiczne zamierzenia inwestycyjne z corocznymi możliwościami ich sfinansowania ujętymi w budżecie JST. Sporządza się ją w celu określenia zdolności zdolności finansowania zadań bieżących i przedsięwzięć inwestycyjnych JST z dochodów własnych oraz przychodów zwrotnych, w każdym roku objętym planem, z zachowaniem płynności finansowej budżet[62].

Mając na uwadze elementy składające się na wyżej wymienione instrumenty zarządzania finansami JST, należy uznać, że wieloletnia prognoza finansowa JST jest dobrym

56 Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

57 B. Filipiak, M. Dylewski, *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, Finanse Komunalne 2010, nr 12, s. 10.

58 Art. 34 ust. 1 pkt 1. ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych.

59 J. Śmiechowicz, W*ieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie sprzyjające rozwojowi jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miasta Lublin)*, Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach nr 108, Katowice 2012, s. 498.

60 Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 356.

61 M. Misiąg, *Planowanie budżetowe w samorządach*, Warszawa 2005, s. 49.

62 K. Sawicka, *Wieloletnia prognoza finansowa racjonalizacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego*, Lublin 2012, s. 1.

wsparciem dla planowania wieloletnich wydatków, przy założeniu racjonalności kreowania wskaźników zawartych w tym planie.

Reasumując, można stwierdzić, że wieloletnie wykorzystywanie budżetu, w porównaniu ze stosunkowo nowym instrumentem, jakim jest wieloletnia prognoza finansowa, może przesądzić, że to właśnie on będzie podstawową formą zarządzania finansami gminy korzystającym ze wsparcia innych znanych instrumentów, w tym głównie WPF.

Wykaz skrótów

JST– jednostka samorządu terytorialnego
WPF – wieloletnia prognoza finansowa

Bibliografia

Literatura

Czubakowska K., *Budżetowanie w controllingu*, ODDK, Gdańsk 2004.

Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego: stan prawny na 31 marca 1995 r.* Municypium, Warszawa 1995.

Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Filipiak B., Dylewski M., *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, Finanse Komunalne 2010, nr 12, s. 5–17.

Gwoździcka-Piotrowska M., *Budżet gminy jako element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, Studia Ekonomiczne i Regionalne 2012, nr 2(5), s. 100–106.

Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolter Kluwer Business, Warszawa 2012.

Jastrzębska M., *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczn*e, Gdańsk 1999.

Jóźwiak M., Walczak P., Wiktorowska U., *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzanie i uchwalanie*, Warszawa 2010.

Kożuch A., Mirończuk A. (red.), *Zarządzanie finansami lokalnymi*, Białystok 2005.

Kożuch A., *Z teorii zarządzania finansami lokalnymi*, (w:) *Zarządzanie finansami lokalnymi*, red. A. Kożuch, A. Mirończuk, Białystok, s. 109–120.

Kożuch A., *Zarządzanie finansami lokalnymi*, Współczesne Zarządzanie 2003, nr 1, s. 61–64.

Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.

Lewicka-Potocka S., *Cash pooling – przydatny instrument w realizacji celów zarządzania płynnością finansową w grupie kapitałowej*, (w:) *Problemy zarządzania finansami we współczesnych przedsiębiorstwach*, red. P. Szczepanowski, Warszawa 2006.

Misiąg M., *Planowanie budżetowe w samorządach*, Warszawa 2005.

Ofiarska M., *Zarządzanie gospodarką finansową JST i związana z tym organizacja urzędów JST*, (w:) *Finanse samorządowe 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, red. C. Kosikowski, Wolters Kluwer Buisness, Warszawa 2012.

Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2010.

Owsiak S., *Finanse publiczne*, Teoria i praktyka, Warszawa 1999.

Salachna J.M. (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego od projektu do sprawozdania*, Gdańsk 2010.

Skawińska E., Sobecka-Grabka K., Nawrot K., *Makroekonomia. Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki rynkowej*, Warszawa 2010.

Smoleń P., P*odstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2008.

Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Warszawa 1994.

Sochacka-Krysiak H., *Praktyczne zastosowanie finansów publicznych*, Warszawa 1999.

Sochacka-Krysiak H., *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Warszawa 2003.

Śmiechowicz J., W*ieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie sprzyjające rozwojowi jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miasta Lublin)*, Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach 2012, nr 108, s. 253–261.

Świderek I., *Budżet zadaniowy i strategiczna karta wyników w jednostkach samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2012.

Wakuła M., *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie 2009, nr 82, s. 109–120.

Wyrębek H., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 2010, nr 4(53)), s. 141–150.

Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.

Zioło M., *Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług 2013, s. 395–374.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 1991 r. nr 9, poz. 31 ze zm.).

Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatku od nieruchomości (Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.).

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966 ze zm.).

Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2019 r., poz.1256 ze zm.).

Ustawa z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2006 r. nr 225, poz. 1635 ze zm.).

Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Ustawa z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 1983 r. nr 45, poz. 207 ze zm.).

Ustawa z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2002 r. nr 200, poz. 1682 ze zm.).

Ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm.).

Ustawa z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2000 r. nr 86, poz. 959 ze zm.).

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Orzecznictwo

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Warszawie z 8 grudnia 2014 r., syg. akt BDF1/4900/80/82-83/14, https://tiny.pl/t8zh3, dostęp 19.01.2020 r.

Orzeczenie WSA we Wrocławiu z 4 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 693/07. Legalis nr 629334.

Uchwała RIO w Rzeszowie z 15 marca 2015 r., X/2085/08, nr 4, poz. 111; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 28 lutego 2006 r., PN.II.J.S.0911-39/06, Wspólnota 2006, nr 13, s. 46.

Wyrok SA w Warszawie z 5 czerwca 2001 r., sygn. akt I ACa 1484/00, Przegląd Gospodarczy 2002, nr 7–8.

CYTOWANIE

Krzysztof Kłak, *Zarządzanie finansami gminy*, Studia Administracyjne 1(15)/2022, 61–73,
DOI: 10.18276/sa.2022.15-05.

Studia Administracyjne 1(15)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2022.15-06 | s. 75–83

Ewa Basior

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
e-mail:madamebutterfly1969@wp.pl
ORCID: 0000-0002-0921-8191

OPEN ACCESS
CC BY SA

Glosa aprobująca do Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 27 stycznia 2022 roku, II SA/Sz 1182/21

ABSTRAKT

Analizie został poddany Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie (dalej: WSA) z 27 stycznia 2022 roku, sygn. akt II SA/Sz 1182/21[1] dotyczący przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych[2] (dalej: u.ś.r.), w szczególności jej art. 17 ust. 1, który wywołuje kontrowersje zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, gdyż nie może na tle jednego przepisu prawnego dochodzić do różnicowania sytuacji osób przysługującym prawo do świadczeń rodzinnych. Zapis ten wywołuje kontrowersje zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, gdyż nie można na podstawie jednego przepisu prawnego różnicować sytuacji osób, którym przysługuje prawo do świadczeń rodzinnych. Jak wyraźnie stanowi art. 17 ust. 1 u.ś.r., przedmiotowe świadczenie adresowane. W art. 17 ust. 1 u.ś.r. wyraźnie wskazano, że przedmiotowe świadczenie adresowane jest do osób, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, aby sprawować opiekę nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Nacisk, jak widać, położony został na związek pomiędzy brakiem pozostawania w zatrudnieniu czy wykonywania pracy zarobkowej a czynnościami opiekuńczymi. Zanegowanie związku przyczynowo-skutkowego między niepodejmowaniem zatrudnienia przez wnioskodawcę a sprawowaną opieką musiałby się opierać na w pełni miarodajnych przesłankach jednoznacznie podważających ten związek w aspekcie subiektywnym lub obiektywnym. Nie sposób znaleźć przekonujących argumentów uzasadniających zróżnicowanie sytuacji opiekunów osób niepełnosprawnych, polegające na wyłączeniu w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego tych opiekunów, którzy mają ustalone prawo do jednego ze świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., w sytuacji, gdy to świadczenie jest niższe niż świadczenie pielęgnacyjne. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że celem świadczenia pielęgnacyjnego jest rekompensowanie braku dochodów z pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Pozbawienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób pobierających emeryturę w niższej wysokości niż kwota świadczenia powoduje, że w przypadku tej grupy cel nie jest realizowany, mimo że sprawując opiekę po uzyskaniu prawa do emerytury, opiekun nie może podjąć pracy zarobkowej. Funkcję art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych rozumieć należy jako drogę do uniknięcia kumulacji pobieranych świadczeń,

1 Wyrok wraz z uzasadnieniem został opublikowany w bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/76A1CE24EF.

2 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. (tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 615).

nie zaś jako wykluczenie możliwości ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o to świadczenie spełnia przesłanki do uzyskania innego świadczenia określonego w tym przepisie. Tym samym w celu uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego nie ma konieczności występowania o uchylenie decyzji ustalającej prawo do emerytury i wystarczające jest zawieszenie jej wypłaty.

SŁOWA KLUCZOWE

emerytura, opiekun, osoba niepełnosprawna, świadczenie pielęgnacyjne, dyskryminacja

Gloss of approval to the Judgment of the Provincial Administrative Court in Szczecin of 27 January 2022, reference number II SA / Sz 1182/21

ABSTRACT

The analysis was carried out on the Judgment of the Provincial Administrative Court of November 27, 2022 with reference number II SA/Sz 1182/21 concerning the provisions of the Act on family benefits (hereinafter referred to as the Act on differentiate the situation of persons with the right to family benefits), as clearly stated in Art. 17 sec. 1 u.ś.r., the benefit in question is addressed to people who do not take up or resign from employment or other gainful work in order to take care of a person who has a certificate of severe disability. The negation of the causal relationship between the applicant's failure to take up employment and the care provided would have to be based on fully authoritative premises, clearly undermining this relationship in a subjective or objective aspect. caregivers of disabled people, consisting in the exclusion of the entire right to the care benefit of those caregivers who have an established right to one of the benefits listed in art. 17 sec. 5 point 1 lit. a u.ś.r., in a situation where this benefit is lower than the nursing benefit. First of all, it should be noted that the purpose of the nursing benefit is to compensate for the lack of income from gainful employment due to caring for a disabled family member. for this group of caregivers, despite the fact that while providing care after obtaining the right to retirement, the guardian may not take up gainful employment. 17 sec. 5 point 1 lit. and the Act on family benefits should be understood as a way to avoid the accumulation of received benefits, and not as the exclusion of the possibility of establishing the right to a nursing benefit in a situation where the person applying for this benefit meets the conditions for obtaining another benefit specified in this provision. to obtain a nursing benefit, it is not necessary to apply for the revocation of the decision establishing the right to a retirement pension, and it is sufficient to suspend its payment.

KEYWORDS

pension, guardian, disabled person, nursing benefit, discrimination

Teza 1

Prawo do emerytury nie może automatycznie przekreślać możliwości ubiegania się przez opiekuna osoby niepełnosprawnej o przyznanie mu świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 u.ś.r.

Teza 2

Właściwa interpretacja przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych wymaga, aby organ rozpoznający wniosek o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego miał na względzie ustawowy cel tego świadczenia, którym jest zrekompensowanie opiekunowi braku dochodów z pracy zarobkowej.

Teza 3

Przy stosowaniu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. należy dokonać jego prokonstytucyjnej wykładni pozwalającej na realizację zasad: równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP)[3] i sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Teza 4

Pozbawienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób pobierających jedno ze wskazanych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u ś.r. w niższej wysokości niż świadczenie pielęgnacyjne powoduje, że cel instytucji świadczeń pielęgnacyjnych nie jest w stosunku do pewnej grupy opiekunów realizowany, mimo tego że sprawujący opiekę nie może podjąć pracy zarobkowej w celu poprawienia swojej sytuacji ekonomicznej.

Wprowadzenie

Glosowane orzeczenie dotyczy decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) odmawiającej przyznania skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad matką, która jest niepełnosprawna w stopniu znacznym. Analizie została poddana materialnoprawna podstawa wydania przedmiotowej decyzji na podstawie u.ś.r. Szczególnej ocenie poddano art. 17 ust. 1 tejże ustawy, ponieważ w kontekście tego artykułu dochodzi do najczęstszych i zarazem największych rozbieżności.

Stanowisko organów I oraz II instancji

W lipcu 2021 roku wpłynął wniosek strony o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nad jej matką. Wójt gminy odmówił skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Organ I instancji wskazał, że matka strony stała się osobą niepełnosprawną po ukończeniu 25 roku życia, więc nie został spełniony warunek z art. 17 ust. 1b pkt 1 i 2 u.ś.r. Kolejną przesłanką, która zdaniem organu nie została spełniona było to, że stronie przysługiwało inne świadczenie w postaci prawa do emerytury.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (tj. Dz.U. z 2009 r. nr 114, poz. 946).

Jednocześnie strona odmówiła dokonania zawieszenia prawa do przyznanego świadczenia emerytalnego z uwagi na niewystarczające środki zapewniające jej codzienne utrzymanie.

Skarżąca wniosła odwołanie od decyzji organu I instancji, której zarzuciła naruszenie prawa materialnego, chodzi o art. 17 ust. 1b u.ś.r. z uwagi na sprzeczność z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP orzeczoną przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 21 października 2014 roku, sygn. akt K 38/13. Strona wskazała, że pozbawienie osób na emeryturze lub rencie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego narusza zasadę równego traktowania. Według strony art. 17 ust. 5 pkt 1 u.ś.r. powinien być rozumiany w taki sposób, że wyłącza prawo do świadczenia pielęgnacyjnego dla osoby na emeryturze tylko do jej wysokości.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w październiku 2021 roku utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. Organ II instancji wskazał na niespełnienie warunku z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze zauważyło, że z kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego zostały wyłączone osoby, które mają ustalone prawo do świadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. Organ II instancji stwierdził, że musi istnieć związek przyczynowy między rezygnacją z zatrudnienia przez opiekuna a koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny wskazanym w przepisie art. 17 u.ś.r. Konieczność sprawowania opieki musi się wiązać z utratą uzyskiwanych przez osobę opiekującą się środków finansowych, a to w niniejszej sprawie nie ma miejsca, gdyż strona pobiera emeryturę z ZUS-u. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło, że w aktualnym stanie prawnym brakuje przepisu prawa, który umożliwiałby przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, zarówno niwelującego różnicę między wysokością świadczenia pielęgnacyjnego a pobieraną emeryturą, jak również nie ma regulacji przewidującej zasadę przyznania wnioskodawcy świadczenia o najwyższej kwotowo wysokości z równoczesnym zawieszeniem prawa do niższego kwotowo świadczenia, a także kompensowania wysokości emerytury do kwoty świadczenia pielęgnacyjnego czy też wstrzymania wypłaty niższego kwotowo świadczenia. Podsumowując, organ II instancji stwierdził, że odmowa przyznania stronie świadczenia pielęgnacyjnego nastąpiła na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy oraz art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r.

Stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Strona wniosła do WSA w Szczecinie skargę na decyzję organu II instancji z października 2021 roku, wnosząc o jej uchylenie w całości oraz o rozważenie uchylenia decyzji wójta gminy. Skarżąca zarzuciła decyzji organu II instancji naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 77 w zw. 7 k.p.a.[4], art. 7 k.p.a. oraz naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci błędnej wykładni art. 17 ust. 1a pkt 2 u.ś.r., naruszenie przez błędną wykładnię art. 17 ust. 4 i art. 17 ust. 5 u.ś.r. w związku z art. 32, art. 69 i art. 71 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 i ust. 2 lit. c Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych[5], pomi-

4 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 2052).

5 Konwencja z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).

nięcia norm art. 32, art. 69 i art. 71 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP. Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarżąca spełniła wszystkie przesłanki niezbędne do otrzymania świadczenia, określone w przepisach u.ś.r. Sąd podzielił pogląd judykatury, zgodnie z którym prawo do emerytury nie może automatycznie przekreślać możliwości ubiegania się przez opiekuna osoby niepełnosprawnej o przyznanie mu świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 u.ś.r. Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podziela jednak stanowiska linii orzeczniczej, zgodnie z którą osobie posiadającej uprawnienie do jednego ze świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a należy przyznać świadczenie pielęgnacyjne, w wysokości stanowiącej różnicę między wysokością tego świadczenia wynikającą z ustawy i pobieranym świadczeniem emerytalnym, a więc prawo do emerytury wyłącza prawo do świadczenia pielęgnacyjnego jedynie do wysokości tej emerytury[6]. Właściwa interpretacja przepisów u.ś.r., wymaga, aby organ rozpoznający wniosek o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego miał na względzie ustawowy cel tego świadczenia, którym jest zrekompensowanie opiekunowi braku dochodów z pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Pozbawienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób pobierających jedno ze wskazanych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy świadczeń w niższej wysokości niż świadczenie pielęgnacyjne powoduje, że cel instytucji świadczeń pielęgnacyjnych nie jest w stosunku do pewnej grupy opiekunów realizowany, pomimo że sprawujący opiekę nie może podjąć pracy zarobkowej w celu poprawienia swojej sytuacji ekonomicznej. W ocenie sądu wybór świadczenia strona może zrealizować przez złożenie do organu rentowego wniosku o zawieszenie prawa do emerytury na podstawie art. 103 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Istota ograniczenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, wynikająca z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy, musi być interpretowana jako wiążąca się nie z samym prawem do emerytury, lecz z jego realizacją w postaci wypłaty świadczenia. Organ powinien stronę poinformować, zgodnie z art. 9 k. p. a. o możliwości złożenia wniosku o zawieszenie emerytury i uzależnieniu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego od przedstawienia decyzji o wstrzymaniu jej wypłaty. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję wójta gminy z sierpnia 2021 roku.

Analiza i ocena stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Ustawodawca wskazał na zamknięty katalog negatywnych przesłanek, których zaistnienie wyklucza przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, przy czym mogą to być okoliczności związane z sytuacją prawną i faktyczną zarówno osoby sprawującej opiekę, jak i osoby wy-

6 Wyrok WSA w Rzeszowie z 25 lipca 2019 r., II SA/Rz 676/19, LEX nr 2724052; Wyrok WSA w Łodzi z 11 grudnia 2019 r., II SA/ŁD 653/19, LEX nr 2759894; Wyrok WSA w Rzeszowie z 9 czerwca 2020 r., II SA/Rz 27/20, LEX nr 3030299; Wyrok WSA w Kielcach z 19 czerwca 2020 r., II SA/Ke 364/20, LEX nr 3026404; Wyrok WSA w Olsztynie z 30 czerwca 2020 r., II SA/Ol 210/20, LEX nr 3032373.

magającej opieki[7]. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 21 października 2014 roku, orzekł, że art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę, po ukończeniu przez osobę niepełnosprawną wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP[8]. Słuszny wydaje się pogląd TK, w którym uznaje on, iż ustawodawca powinien w jednakowy sposób kształtować sytuację prawną osób, które rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym, którego wiek nie pozwala na zaliczenie go do tej kategorii podmiotów[9]. Po rozpoznaniu przez TK sprawy wyklarowały się dwa stanowiska związane ze stosowalnością art. 17 ust. 1b u.ś.r. w zakresie, w jakim został on uznany za niezgodny z Konstytucją RP. Pierwszy nurt orzecznictwa opowiadał się za stanowiskiem, że choć TK orzekł o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b u.ś.r., to nie zmienił sytuacji prawnej osób ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne, niewypełniających przesłanki zawartej we wskazanym przepisie[10]. Drugie stanowisko sądów opierało się na poglądzie, że mimo uznania przez art. 17 ust 1b u.ś.r. za niezgodny z Konstytucją RP, to jest on jednak podstawą uchylenia decyzji organów administracji wydanych na podstawie tego przepisu[11]. Drugie stanowisko wydaje się bardziej przekonujące, a przede wszystkim działające na korzyść osób wnioskujących o świadczenie z u.ś.r. Świadczenie pielęgnacyjne ma podobną funkcję co zasiłek pielęgnacyjny, jednak daje się wyodrębnić cechy tego uprawnienia przeciwstawiające je zasiłkowi. Przede wszystkim prawo do świadczenia pielęgnacyjnego przysługuje osobie sprawującej opiekę nad inną osobą. Warto podkreślić, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie jest ograniczone kryterium dochodowym[12].

Osoby posiadające prawo do emerytury są już po okresie aktywności zawodowej, a wysokość otrzymywanego świadczenia emerytalnego zależna jest od liczby lat pracy oraz wysokości uzyskiwanego wynagrodzenia. Tym samym w przypadku tych osób nie można mówić już o rekompensacie za utracone wynagrodzenie, ponieważ dysponują prawem do określonego świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego[13]. Wymienione prawo jest zarazem zdarzeniem uniemożliwiającym nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Jak wynika z treści przepisu, świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba spra-

7 M. Rozbicka-Ostrowska, *Okoliczności wyłączające przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego*, (w:) *Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, 2015, LEX.

8 Wyrok TK z 21 października 2014 r., K 38/13, Legalis nr 1073312.

9 Tamże.

10 Wyrok WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2015 r., IV SA/Gl 1085/14, Legalis nr 1196947; Wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 lutego 2016 r., II SA.Bd 1431/15, Legalis nr 1430919; Wyrok NSA z 1 października 2015 r., I OSK 519/14, Legalis nr 1394634.

11 M. Wincenciak, *Zasady w prawie pomocy społecznej* (w:) Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, RPEiS 2021/1/157–170. Za tym stanowiskiem: Wyrok WSA w Bydgoszczy z 1 czerwca 2015 r., II SA/Bd 366/15, Legalis nr 1338199; Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 grudnia 2014 r., II SA/Go 818/14, Legalis nr 1193135; Wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2014 r., IV SA/Po 969/14, Legalis nr 1104896.

12 W. Maciejko (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2019, p. I, Legalis.

13 S. Nitecki, *Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w części stanowiącej różnicę pomiędzy uzyskiwaną emeryturą a kwotą tego świadczenia. Glosa do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2020 r., I OSK 2392/19*, LEX.

wująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z 31 stycznia 2019 roku o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym[14]. Przyznanie jednego z tych świadczeń, o ile nastąpiło w drodze ostatecznej decyzji właściwego organu, skutkuje przeszkodą w przysługiwaniu świadczenia pielęgnacyjnego[15]. Nie można zgodzić się z rozwiązaniem, które pozbawia w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury bądź renty w wysokości niższej niż to świadczenie[16]. Prawo do emerytury nie może automatycznie przekreślać możliwości ubiegania się przez opiekuna osoby niepełnosprawnej o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 u.ś.r. Nie można bowiem znaleźć przekonujących argumentów uzasadniających zróżnicowanie sytuacji opiekunów osób niepełnosprawnych, polegające na wyłączeniu w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla tych osób, które mają ustalone prawo do jednego ze świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r.[17]. Wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. prowadzi do uznania, iż osoba pobierająca świadczenie emerytalne, sprawująca opiekę w warunkach art. 17 ust. 1 u.ś.r., nie powinna być pozbawiona prawa wyboru świadczenia, które uważa za korzystniejsze. Powyższe zapatrywanie nie zawiera w sobie elementów różnicujących sytuację prawną emerytów sprawujących opiekę w warunkach art. 17 ust. 1 u.ś.r. Za nierozsądne jedynie wypadałoby uznać wybranie przez emeryta sprawującego ww. opiekę świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy emerytura wypłacana jest w wyższej wysokości niż świadczenie pielęgnacyjne, a dodatkowo pozostaje prawem lepiej chronionym[18]. Brak możliwości dokonania wyboru byłby swoistą pułapką prawną dla osób mających ustalone prawo do emerytury, a jednocześnie opiekujących się najbliższymi osobami niepełnosprawnymi[19]. Wykładnia literalna powoduje dyskryminację osób, które zrezygnowały z pracy zawodowej w celu podjęcia opieki i z tego tytułu mają ustalone prawo do emerytury w stosunku do osób, które nigdy pracy zawodowej nie podjęły i nie nabyły prawa do emerytury[20]. Za zróżnicowaniem sytuacji opiekunów osób niepełnosprawnych, polegającym na pozbawieniu świadczenia pielęgnacyjnego tych z nich, którzy otrzymują świadczenia niższe, wymienione w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., nie przemawia stan finansów państwa. Świadczy o tym wprowadzenie w ostatnich latach nowych programów przyznających w dużej skali świadczenia socjalne, także osobom zamożnym (świadczenie wychowawcze, świadczenia

14 Tj. Dz. U. z 2021 r., poz.1621.

15 W. Maciejko (red.), *Świadczenia rodzinne…*, op. cit. p. III.

16 A. Szczechowicz, *Prawo do emerytury a świadczenie pielęgnacyjne – spory i kontrowersje*, RPEiS 2021/1/157–170, LEX.

17 Wyrok WSA w Warszawie z 20 grudnia 2021 r., I SA/Wa 1374/21, LEX nr 3323206.

18 Wyrok NSA z 1 grudnia 2021 r., I OSK 282/20, Legalis nr 2683748.

19 Wyrok NSA z 6 października 2021 r., I OSK 537/21, LEX nr 3244314.

20 Wyrok NSA z 10 sierpnia 2021 r., I OSK 433/21, LEX nr 3212463.

z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego) oraz zapowiedzi daleko idącego rozszerzenia takich programów w najbliższym czasie[21].

Przesłanka warunkująca uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego zostanie spełniona, jeżeli opiekun pozostaje w ciągłej dyspozycji swego podopiecznego, przez co należy rozumieć także sytuację, w której oprócz sprawowania opieki, wykazuje gotowość niesienia pomocy zarówno w dzień, jak i w nocy, przy czym chodzi tu o opiekę stałą lub długoterminową, a nie tylko o opiekę rozumianą jako wykonywanie czynności opiekuńczych bez przerwy przez 24 godziny na dobę[22]. I właśnie w świetle art. 17 ust. 1 u.ś.r. istotne jest to, że stała i osobista opieka ubiegającego się o przyznanie świadczenia nad osobą niepełnosprawną jest tego rodzaju, że stanowi ona przeszkodę do wykonywania pracy zawodowej. Związek między rezygnacją z zatrudnienia albo jego niepodejmowaniem a sprawowaną opieką musi być bezpośredni. W postępowaniu administracyjnym konieczne jest zatem ustalenie związku między niepodejmowaniem pracy a sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną[23]. Przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest formą wynagrodzenia przez państwo osoby, na której ciąży obowiązek alimentacyjny względem osoby niepełnosprawnej, w zamian za rezygnację albo niepodejmowanie zatrudnienia w związku z koniecznością opieki nad tą osobą niepełnosprawną[24].

Ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego świadczenie pielęgnacyjne, nie przemyślał jego charakteru ani znaczenia przyjętych rozwiązań. W wielu punktach są one kontrowersyjne i wzbudzają istotne wątpliwości interpretacyjne, co znalazło odzwierciedlenie w licznych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących tego świadczenia.

Bibliografia

Literatura

Maciejko W. (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.

Nitecki S., *Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w części stanowiącej różnicę pomiędzy uzyskiwaną emeryturą a kwotą tego świadczenia. Glosa do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2020 r., I OSK 2392/19, LEX*.

Rozbicka-Ostrowska M., *Okoliczności wyłączające przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego*, (w:) *Komentarz do spraw administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, I. Kamińska, J. Matarewicz, M. Rozbicka-Ostrowska, 2015, LEX.

Szczechowicz A., *Prawo do emerytury a świadczenie pielęgnacyjne – spory i kontrowersje*, RPEiS 2021/1/157-170, LEX.

Wincenciak M., *Zasady w prawie pomocy społecznej*, (w:) Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, RPEiS 2021/1/157-170.

21 Wyrok NSA z 15 grudnia 2020 r., I OSK 2006/20, LEX nr 3266305.

22 Wyrok NSA z 16 grudnia 2021 r., I OSK 716/21, LEX nr 328296.

23 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 grudnia 2021 r., II SA/Bd 1109/21, LEX nr 3323168.

24 Wyrok NSA z 17 listopada 2021 r., I OSK 324/21, LEX nr 3284038.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 114, poz. 946).

Konwencja z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2052).

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 615).

Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1051).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 1 października 2015 r., I OSK 519/14, Legalis nr 1394634.

Wyrok NSA z 10 sierpnia 2021 r., I OSK 433/21,LEX nr 3212463.

Wyrok NSA z 15 grudnia 2020 r., I OSK 2006/20, LEX nr 3266305.

Wyrok NSA z 16 grudnia 2021 r., I OSK 716/21,LEX nr 328296.

Wyrok NSA z 17 listopada 2021 r., I OSK 324/21,LEX nr 3284038.

Wyrok NSA z 6 października 2021 r., I OSK 537/21,LEX nr 3244314.

Wyrok NSA z 1 grudnia 2021 r., I OSK 282/20,Legalis nr 2683748.

Wyrok TK z 21 października 2014 r., K 38/13, Legalis nr 1073312.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 1 czerwca 2015 r., II SA/Bd 366/15, Legalis nr 1338199.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 lutego 2016 r., II SA.Bd 1431/15, Legalis nr 1430919.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 grudnia 2021r., II SA/Bd 1109/21,LEX nr 3323168.

Wyrok WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2015 r., IV SA/Gl 1085/14, Legalis nr 1196947.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 grudnia 2014 r., II SA/Go 818/14, Legalis nr 1193135.

Wyrok WSA w Kielcach z 19 czerwca 2020 r., II SA/Ke 364/20, LEX nr 3026404.

Wyrok WSA w Łodzi z 11 grudnia 2019 r., II SA/ŁD 653/19, LEX nr 2759894.

Wyrok WSA w Olsztynie z 30 czerwca 2020 r., II SA/Ol 210/20, LEX nr 3032373.

Wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2014 r., IV SA/Po 969/14, Legalis nr 1104896.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 25 lipca 2019 r., II SA/Rz 676/19, LEX nr 2724052.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 9 czerwca 2020 r., II SA/Rz 27/20, LEX nr 3030299.

Wyrok WSA w Warszawie z 20 grudnia 2021r., II SA/Wa 1374/21,LEX nr 3323206.

CYTOWANIE

Ewa Basior, *Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1182/21*, Studia Administracyjne 1(15)/2022, 75–83, DOI: 10.18276/sa.2022.15-06.

Studia Administracyjne 1(15)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2022.15-07 | s. 85–87

Anna Barczak

Uniwersytet Szczeciński
anna.barczak@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-7412-719X

OPEN ACCESS
CC BY SA

Recenzja monografii Marcina Stoczkiewicza, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, ss. 470

Review of the monograph by M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka (Climate protection law in the Centex of human rights)*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, pp. 470

Autorowi za wybór tematu monografii należą się wyrazy uznania. Przedłożona do recenzji publikacja mieści się bowiem w nurcie badawczym prawa ochrony środowiska zarówno międzynarodowego, unijnego, jak i krajowego. Zawarta w tytule problematyka jest w zasadzie nowym obszarem badawczym, gdyż do tej pory analiza prawna wpływu zmian klimatu na korzystanie z praw człowieka nie była przedmiotem osobnych rozpraw naukowych. Autor podjął się zatem opracowania niezwykle istotnego dla teorii i praktyki prawa ochrony klimatu na poziomie globalnym i regionalnym. Prawo ochrony klimatu ewoluuje w kierunku multidyscyplinarnym, a zatem jego instrumentarium znaleźć można w prawie publicznym i prywatnym, w szczególności: administracyjnym, cywilnym, finansowym oraz gospodarczym. Autor słusznie zalicza prawo ochrony klimatu do gospodarczego prawa ochrony środowiska, w związku z tym nie ma podstaw do uznania prawa ochrony klimatu za odrębną gałąź prawa, zwłaszcza na obecnym etapie jego rozwoju.

W związku z powyższym wybór tematyki badawczej należy uznać za interesujący i merytorycznie uzasadniony. Sposób ujęcia problematyki analizowanej w pracy nie doczekał się bowiem jeszcze w Polsce szczegółowego opracowania o charakterze monograficznym. Sformułowanie samego tytułu opracowania odzwierciedla szerokie oraz kompleksowe ujęcie poruszanych w pracy zagadnień związanych z prawem ochrony klimatu. Zasadniczy problem poddany badaniom, a dotyczący analizy prawnej zmian klimatu w kontekście praw człowieka, został prawidłowo określony pod kątem zasięgu i dogłębności poruszanych zagadnień. Temat pracy nawiązuje do dotychczasowych osiągnięć i potrzeb nauki

i praktyki w dziedzinie prawa ochrony środowiska w ujęciu międzynarodowym, unijnym i krajowym.

Pracę rozpoczyna dość rozległe i wyczerpujące wprowadzenie (48 stron). Autor rozpoczyna od znaczenia prawa ochrony klimatu, a następnie poddaje rozważaniom zmiany klimatyczne, odwołując się do ich wpływu na korzystanie z praw człowieka. W tej charakterystyce Stoczkiewicz skupił się na wszystkich ważnych dla prawa ochrony klimatu źródłach. Jasno sformułował tezy oraz cele pracy, którym nadał rozbudowaną formę. Wyraźnie też określone zostały metody badawcze. Całość pracy zamyka zakończenie, które jest również obszerne (18 stron). Autor odnosi się w nim do wszystkich wątpliwości, które pojawiły się w treści poszczególnych rozdziałów, odpowiednio, w sposób jasny i logiczny je argumentując.

Jak wynika ze wstępu pracy oraz lektury treści poszczególnych rozdziałów, przedmiot monografii koncentruje się na analizie zjawiska złożonego z dwóch podstawowych części. W pierwszym zakresie Autor skupił uwagę na zagadnieniach prawa ochrony klimatu (rozdz. II–IV), w kontekście międzynarodowego prawa ochrony klimatu, prawa ochrony klimatu Unii Europejskiej oraz instrumentów tego prawa. W drugim aspekcie (rozdz. V–VII) podjął się już analizy bardziej szczegółowych zagadnień, wskazując znaczenie praw człowieka w prawie ochrony klimatu. W tym miejscu rozważaniom poddane zostały następujące problemy: prawo ochrony klimatu a prawa człowieka, prawo do życia a ochrona klimatu, prawo do środowiska a ochrona klimatu oraz koncepcja prawa do bezpiecznego klimatu. W tych wszystkich analizach Autor skupia się przede wszystkim na źródłach prawa międzynarodowego i unijnego, w mniejszym stopniu – wewnętrznego, polskiego.

Recenzowana monografia liczy 470 stron i podzielona została na osiem rozdziałów. Trzeba zauważyć, że nie zostały zachowane właściwe proporcje w objętości poszczególnych rozdziałów, jest to jednak w pełni uzasadnione, zważywszy na tematykę pracy – niektóre jej części mają charakter wprowadzający, a rozległość takiego rozdziału z reguły jest mało obszerna (np. rozdz. V). Treść pracy jest zgodna z tytułem. Zawartość merytoryczna rozdziałów w pełni odpowiada ich nagłówkom, które dają ogólny pogląd na rozważaną w nich treść. Kolejne nazwy rozdziałów reprezentują logiczne powiązania całości pracy.

Literatura została w zasadzie dobrana w sposób uzasadniony tematem pracy. Autor swoje badania prowadził, korzystając głównie ze źródeł anglojęzycznych, czasami wskazywał opracowania polskiej doktryny prawa ochrony środowiska. Dotarł do wszystkich istotnych publikacji poruszających analizowaną tematykę. Przeanalizował także wszystkie akty prawne z tego zakresu, zwłaszcza międzynarodowego. Ciekawie dobrał orzecznictwo z tej dziedziny. Na podkreślenie zasługuje też interesująca analiza i ciekawie formułowane wnioski, odnoszące się do wybranych przypadków (cz. II).

Konstrukcyjnym elementem pracy jest podsumowanie, kończące każdy rozdział. Jest ono atutem tego opracowania, tworząc pewną całość badanej w każdym rozdziale tematyki.

Wybrane do opracowania zagadnienia są adekwatne w stosunku do przyjętych źródeł, pod względem istotności i precyzji ujmowania poruszanych przez Autora kwestii, zwłaszcza dotyczących tytułowego problemu.

Autor jest odważny w formułowaniu swojego stanowiska. Wykazuje się bardzo dobrą znajomością podjętej problematyki. Umiejętnie prowadzi polemikę (por. np. s. 199, 242, 252, 304, 376, 407).

Na uwagę zasługuje także strona językowa pracy – monografia została przygotowana starannie, a nieliczne usterki (błędy interpunkcyjne czy edytorskie) nie utrudniają lektury.

Niniejsze opracowanie Czytelnicy powinni wykorzystać jako ważne źródło interpretacji prawniczej zmian klimatu i jego ochrony w kontekście praw człowieka. Autor w sposób jasny i przystępny wyjaśnił zagadnienia prawne związane z tytułową kwestią. Publikacja kierowana jest przede wszystkim do pracowników naukowych, a także wykonujących zawody prawnicze oraz pracowników administracji publicznej.

Materiał poddany analizie w monografii został metodycznie poprawnie zebrany i opracowany. W pracy zachowano właściwą proporcję i odpowiedzialność między wniesionym nakładem a pożytkiem opracowania. Zaprezentowane wnioski mają znaczenie dla nauki prawa ochrony środowiska, zwłaszcza prawa ochrony klimatu, wypełniając w ten sposób lukę wydawniczą.

CYTOWANIE

Anna Barczak, *Recenzja monografii Marcina Stoczkiewicza, Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, ss. 470, Studia Administracyjne 1(15)/2022, 85–87, DOI: 10.18276/sa.2022.15-07.

Studia Administracyjne 1(15)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2022.15-08 | s. 89–93

Gustaw Masznicz

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: g.masznicz@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5947-2705

OPEN ACCESS
CC BY SA

Sprawozdanie z kursu „Local Self-Government and Fiscal Decentralisation in Europe"

O tym, że samorząd lokalny pełni bardzo istotną funkcję w ramach polskiej państwowości, nie trzeba nikogo przekonywać. Nie mniej istotny staje się zatem również sposób jego finansowania oraz stopień odrębności względem budżetu centralnego. Podczas badania obu zagadnień pojawia się mnóstwo pytań, na które trudno jest udzielić jednoznacznych odpowiedzi. Jak wygląda optymalna struktura samorządowa? Czy większa niezależność samorządów to dobry kierunek rozwoju? Jakie wyzwania stoją przed polskimi samorządami? Wreszcie, jakie są oczekiwania społeczności lokalnej wobec samorządów lokalnych i na ile socjogospodarcze uwarunkowania mają wpływ na taką, a nie inną formę funkcjonowania tychże samorządów?

Na te i wiele innych pytań odpowiadał prof. nadzw. dr Boštjan Brezovnik (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Prawa i Administracji; Institute for Local Self-Government Maribor) w ramach certyfikowanego kursu „Local Sef-Government and Fiskal Decentralisation in Europe" (przyp. aut. „Lokalne samorządy oraz decentralizacja fiskalna w Europie"), przeprowadzonego w dniach 7–11 marca 2022 roku. Cały wykład podzielony został na pięć bloków tematycznych, tj. „Public Interest & the Concept of the State" (Interes publiczny oraz koncepcje państwa), „The Institutional Ladscape at Sub-National Level" (Uwarunkowania instytucjonalne samorządów lokalnych), „Sub-National Government Areas of Activity" (Obszary działania samorządów lokalnych), „Fiskal Decentralisation" (Fiskalna decentralizacja) oraz „Comparative Systems of Local-Government in Europe (Analiza porównawcza europejskich systemów samorządowych). Wykłady odbywały się w formie zdalnej, w języku angielskim, za pośrednictwem platformy Teams.

Podczas zajęć prowadzonych w ramach pierwszego bloku tematycznego wyjaśnione zostały podstawowe pojęcia oraz zjawiska, jakie towarzyszą tworzeniu i ewolucji samorządów lokalnych. Odwołano się do arystotelowskiej koncepcji człowieka, która zakłada, iż ten funkcjonuje w ramach określonej społeczności, aby efektywniej realizować swoje potrzeby. Nawiązano również do hierarchii potrzeb Maslowa, wskazując, że realizacja potrzeb

niższego rzędu umożliwia dopiero realizację potrzeb wyższego rzędu. To z kolei oznacza, iż powstaje pewna nowa kategoria potrzeb (oprócz interesu indywidualnego i ogólnego), jakim jest interes publiczny. Na szczególną uwagę zasługuje wpływ konkretnej kultury, w obrębie której wykształciła się samorządności. Profesor Brezovnik wskazywał, że różnice widoczne są praktycznie wszędzie i dotyczą najróżniejszych aspektów, np. ilości poziomów samorządu, sposobu finansowania oraz zarządzania, przeprowadzania wyborów oraz zakresu zadań własnych i zleconych.

Różnice w ramach różnych obszarów działania państwa pozwoliły na dokonanie pewnej systematyzacji organizacji, istota podziału bazowała na stopniu ich (de)centralizacji. Im większa centralizacja, tym częściej ma się do czynienia z decyzjami o charakterze obligatoryjnym i wiążącym członków tej organizacji. Inny aspekt, który został omówiony podczas zajęć, dotyczył dotyczy samej struktury państwa. W zależności od stopnia decentralizacji oraz akumulacji władzy można wyróżnić koncepcje unitarne oraz złożone. Warto tutaj wskazać na szczególny charakter Unii Europejskiej (dalej: UE), której struktura ma charakter hybrydowy i bardzo się zmienia zwłaszcza w ostatnich dwudziestu latach.

Kolejnym tematem wykładów były uwarunkowania instytucjonalne samorządów lokalnych. W ramach UE mamy do czynienia z 27 państwami członkowskimi, z których 3 mają strukturę federalną (Niemcy, Austria i Belgia), to państwa unitarne z bardzo rozbudowanym i zdecentralizowanym systemem (Hiszpania i Włochy) oraz 23 państwa o charakterze *stricte* unitarnym. Spośród tych państw 11 ma tylko 1 poziom samorządu lokalnego, 9 ma 2 takie poziomy, w pozostałych są 3 poziomy. Sumarycznie, w ramach całej UE funkcjonuje prawie 91 tysięcy samorządów lokalnych. Oprócz powyższych aspektów omawiane były dane dotyczące m.in.: dualizmu gminnego, statusu gmin (miejskie, wiejskie i mieszane), miast lub stolic o wyjątkowym statusie prawnym, organizacji terytorialnej, jak również ewolucji regionów oraz wybranych struktur gremialnych. Nie ulega wątpliwości, że zagadnień, które należy i warto brać pod uwagę przy analizie porównawczej samorządów terytorialnych jest mnóstwo.

Nie bez znaczenia są także obszary działania samorządów terytorialnych, które są uzależnione od archetypu struktury władczej oraz ilości poziomów tego samorządu. Z innym sposobem przepływu kapitału mamy do czynienia w przypadku struktury federalnej, a innym, gdy weźmie się pod uwagę system unitarny. Jak wynikało z przedstawionych podczas kursu materiałów, również struktura pionowa samorządów ma wpływ na zakres realizowanych zadań. W przypadku Polski zadania realizowane przez wyższe szczeble administracji samorządowej coraz bardziej „wpinane" są w strukturę centralną. Emanacją powyższego jest artykuł 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w którym wprost wymienia się konieczność konsultacji w ramach lokalnych społeczności, delegowania kompetencji z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań, właściwą procedurę delegacji kompetencji, kodyfikacji fundamentów funkcjonowania samorządów w aktach najwyższego stopnia oraz, co szczególnie istotne, by ośrodek decyzyjny znajdował się najbliżej obywateli. W dalszej części spotkania omówiony został podział ze względu na kompetencje w relacji między władzą centralną i samorządową. To z kolei pozwoliło na stworzenie podziału zadań na zadania własne, delegowane oraz wspólne. Po raz kolejny okazało się, że ewentualna sys-

tematyka zależy w dużej mierze od tego, jakie są oczekiwania społeczności lokalnej wobec ich samorządu lokalnego.

Za szczególnie istotną należy uznać część kursu, która dotyczyła możliwości finansowych samorządów lokalnych. Ich stopień zadłużenia, struktura wydatków, ingerencja w poziom opodatkowania i samoopodatkowania to aspekty, dzięki którym można zobaczyć, jak duże różnice występują w samej UE. W tej części kursu miała również miejsce ciekawa dyskusja na temat oczekiwań wobec samorządów w Polsce i trendów możliwych w niedalekiej przyszłości. Osiągnięto konsensus określając zasadniczo źródła finansowania samorządów terytorialnych oraz konieczność aktywizacji lokalnej społeczności. Nie było wątpliwości, że oba aspekty są niezmiernie ważne dla funkcjonowania jakiejkolwiek formy samorządności. Do wątków pobocznych, nie mniej istotnych, które pojawiły się w trakcie dyskusji zaliczyć można jeszcze podatność samorządów terytorialnych na korupcję, ich wkład w budowę infrastruktury odpowiadającej za realizowania podstawowych potrzeb mieszkańców, planowanie przestrzenne w ujęciu wieloletnim oraz politykę prorodzinną, w tym również kwestie dotyczące przyrostu naturalnego. Nie było wątpliwości, że w przypadku tak szerokiej gamy oczekiwań, konieczne jest stworzenie właściwych mechanizmów finansowych, gwarantujących ich realizację. Czy finansowanie samorządów lokalnych ma odbywać się poprzez bezpośrednie subsydiowanie z budżetu centralnego, samoopodatkowanie, mechanizmy korekcyjne, podatki albo w sposób mieszany? To zagadnienia, które również pojawiły się w trakcie dyskusji.

Ostatni dzień kursu poświęcony był analizie porównawczej poszczególnych samorządów. Z przedstawionych danych wynikało, że to właśnie samorządy lokalne oraz federalne struktury odpowiadały za zasadniczą cześć inwestycji publicznych. Edukacja, ochrona środowiska, podstawowe usługi publiczne, ochrona porządku publicznego, ochrona socjalna, sprawy natury ekonomicznej, budownictwo i infrastruktura wspierająca, zdrowie, turystyka, kultura i rekreacja, to wszystko inwestycje, które dają wysoką stopę zwrotu w dłuższej perspektywie. Nie ma jednak uniwersalnej zasady, która określałaby sposób pozyskiwania środków finansowych na realizację ww. zadań. W toku prezentacji przykładów efektywnego wykorzystania środków publicznych zauważalne było jednak to, że wyższe wydatki na dobra dostępne dla ogółu społeczności lokalnych były do pewnego stopnia skorelowane z wyższym poziomem opodatkowania lub subsydiowania ze strony budżetu centralnego.

Na zakończenie warto nadmienić, że choć temat kursu wydaje się prosty, wcale takim się nie okazał. W kontekście Polski wskazać należy, że ogromny wpływ na samorząd lokalny miało członkostwo w UE. Nie wynikało to jednak tylko z dodatkowego źródła finansowania projektów infrastrukturalnych, ale przede wszystkim ze swobodniejszego dostępu do doświadczeń zachodnich samorządów terytorialnych. Innym, subtelnym, dowodem na to, że zagadnienia związane z samorządem terytorialnym nie zostały w pełni wyczerpane jest to, że każdy temat był pretekstem do burzliwych dyskusji. Język angielski nie stanowił bynajmniej bariery komunikacyjnej.

Wybrane publikacje prof. nadzw. dr. Boštjana Brezovnika:

Brezovnik B., *Contradictions in the concept of public institutes in Slovenian legislation*, Lex Localis: Journal of Local Self-Government 2014, nr 12(2), s. 311–327, DOI: 10.4335/12.2.311-327(2014).

Brezovnik B., Oplotnik Ž., *An analysis of the applicable system of financing the municipalities in Slovenia*. Lex localis: Journal of Local Self-Government 2012, nr 10(3), s. 277–295.

Brezovnik B., Oplotnik Ž., Mlinarič F., Padovnik S.A., Finžgar M., *Financing municipal tasks in Slovenia*, Croatian and Comparative Public Administration 2019, nr 19(2), s. 173–206, DOI: 10.31297/hkju.19.2.1.

Brezovnik B., Oplotnik Ž., Vojinović B., (*De)centralization of public procurement at the local level in the EU*, Transylvanian Review of Administrative Sciences Oct. 2015, nr 46 e, s. 37–52, http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/450.

Drnovšek K., Brezovnik B., *Public services concession in Slovenian legislation*, In: Lex localis – Journal of Local Self Government Annual Conference 2016 –Porto/Portugal (1–17 June 2016): special issue. Maribor: Institute for Local Self-Government and Public Procurement 2016, nr 14(3), s. 671–694, DOI: 10.4335/14.3.671-694(2016).

Finžgar M., Brezovnik B., *Direct international comparison of EU member states fiscal decentralization systems with the conceptual index of fiscal decentralization (CIFD) in the context of European Charter of Local Self-Government (ECLSG)*, Transylvanian Review of Administrative Sciences 2019, nr 56 e, s. 41–59, http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/587, DOI: 10.24193/tras.56E.3.

Križanič F., Oplotnik Ž., Mencinger J., Brezovnik B., *The influence of ecological taxes on the exposure on waste and CO_2 emissions in a selected group of EU countries*, Journal of Comparative Politics (dostępny online), Jul. 2019, nr 12(2), s. 38–48, http://www.jofcp.org/assets/jcp/JCP-July-2019.pdf.

Mlinarič F., Oplotnik Ž., Brezovnik B., *Economic limits of (de)regulation in legal services market*, Inžinerine ekonomika 2018, nr 29(3), s. 291–301, http://inzeko.ktu.lt/index.php/EE/article/view/19826, DOI: 10.5755/j01.ee.29.3.19826.

Mlinarič F., Oplotnik Ž., Brezovnik B., *Key economic parameters for an optimal pharmacy network in a regulated environment*, Transylvanian Review of Administrative Sciences 2016, nr 49 e, s. 60–77, http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/494, https://dk.um.si/IzpisGradiva.php?id=66878.

Oplotnik Ž., Brezovnik B., *Financing local government in Slovenia*, Post-Communist Economies 2004, nr 16(4), s. 483–496, DOI: 10.1080/1463137042000309575.

Oplotnik Ž., Brezovnik B., *Financing local government in theory and practice: short lessons from Slovenia*, Zagreb International Review of Economics & Business 2004, Nr 7(2), s. 75–93.

Rogelj A., Brezovnik B., *Universal health services*. Lex Locali: Journal of Local Self-Government 2013, nr 11(3), s. 687–708.

Toplak J., Brezovnik B., *Information delayed is justice denied: lengthy procedures deny the right to access information*, Informatologia 2019, nr 52(1/2), s. 1–8, https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=325240, DOI: 10.32914/i.52.1-2.1.

Vilela N.B., Brezovnik B., *Europe: hell or paradise?: an overview of European law and case law*, Journal of Comparative Politics (dostępny online), Jul. 2018, nr 11(2), s. 65–82, http://www.jofcp.org/assets/jcp/JCP-July-2018.pdf.

Vojinović B., Brezovnik B., Oplotnik Ž., *Measuring services and tourism convergence among five old and five new EU member states*, Inžinerine ekonomika 2016, nr 27(3), s. 285–293, http://www.inzeko.ktu.lt/index.php/EE/article/view/11145, DOI: 10.5755/j01.ee.27.3.11145.

CYTOWANIE

Gustaw Masznicz, *Sprawozdanie z kursu „Local Self-Government and Fiscal Decentralisation in Europe"*, Studia Administracyjne 1(15)/2022, 89–93, DOI: 10.18276/sa.2022.15-08.

Studia Administracyjne 1(15)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2022.15-09 | s. 95–104

Agata Szwed

Faculty of Law and Administration, University of Szczecin
e-mail: agata.szwed@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-3836-3646

OPEN ACCESS
CC BY SA

Bartosz Pacholski

Faculty of Law and Administration, University of Szczecin
e-mail: bartosz.pacholski@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-4328-4491

Report from the Polish scholarly conference "Social inclusion of persons with disabilities" Międzyzdroje, 23-24 September 2021

On 23-24 September 2021, the Polish Scholarly Conference "Social inclusion of persons with disabilities", organized by the Faculty of Law and Administration, University of Szczecin, was held in Międzyzdroje. The purpose of the conference was to assess the relevant legislative acts, as well as to attempt to develop a complex model of protection of rights of persons with disabilities, as part of *de lege ferenda* postulates. The conference was attended by representatives of the legal, medical, pedagogical, sociological, economic and technical disciplines from many research areas as well as by representatives of organizations and institutions that act for the benefit of persons with disabilities. The event enjoyed the honorary patronage of: the Commissioner for Human Rights, the Government's Spokesperson for Persons with Disabilities, the Marshall of the West Pomerania Voivodship, the President of the City of Szczecin and the Regional Bar Association in Szczecin.

The two-day conference was run in the traditional form as well as remotely by means of a live transmission on MS Teams. There were five discussion panels held on day one and another four on day two.

The inaugural presentation was given by Monika Wiszyńska from the Office of the Commissioner for Human Rights. She discussed the issues of implementing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Poland. She referred to the laws in force and presented the role of and recommendations from the Commissioner for Human Rights as a body that monitors the implementation of the Convention's provisions in Poland. Then the floor was taken by dr hab. Katarzyna Kotarska, professor of the University of Szczecin, Deputy Rector for Student Affairs of the University of Szczecin, who welcomed all, also in

sign language. The session was opened by dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, professor of the University of Szczecin, Dean of the Faculty of Law and Administration of the University of Szczecin, introducing the participants to the conference's subject matter. Its scholarly significance was most of all influenced by the need to change the perspective of perceiving the status of persons with disabilities, which is evolving towards modern standards of protection of human rights, human dignity and the right to an independent and active life in the society, the essence of which lies in the legally desired social inclusion of this social group.

The first panel, "Introductory issues", chaired by dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, professor of the University of Szczecin, was opened by dr hab. Iwona Wrońska (University of Białystok) with her presentation *Defining positive discrimination of persons with disabilities*. She presented this issue in the perspective of a special legal instrument that allows full implementation of the equality principle. Its main task is to make it easier for this group of people to function on an equal or similar stand with persons who do not have disabilities. The floor was then taken by prof. dr hab. Jacek Sobczak (University of Economics and Human Sciences) who presented his speech *The deaf in the labyrinth of law*, which was translated into sign language. He was pleased to have been able to speak at the International Day of Sign Languages and he referred to their classification. He focused on the discussion of provisions of the Polish civil code which regulate the situation of deaf persons. The next presentation, *Inclusion—discourse of anxiety,* was delivered by dr hab. Irena Ramik-Mażewska, professor of the University of Szczecin. She described basic concepts referring to the issues in question and also discussed their practical dimensions, such as promoting a move away from a nosological analysis of disability towards a functional analysis, thus breaking mental barriers towards persons with disabilities in the society, especially in the system of inclusive education. The last presentation, *Application of the SCOPE scale to measure social inclusion*, was given by dr hab. Łukasz Balwicki, professor of the Medical University of Gdańsk. He pointed to the definition of the concept of social inclusion, as well as its scale and tools to measure it, focusing on the Social and Community Opportunities Profile (SCOPE) scale. He presented research results and findings obtained through the application of this scale. The research was conducted in Poland on a selected group of psychiatric outpatients.

The second panel, "Social inclusion in international law", was chaired by prof. dr hab. Jacek Sobczak (University of Economics and Human Sciences). The first presentation: *Independence, integration and non-discrimination of persons with disabilities from the perspective of international law*, was given by dr hab. Agata Wnukiewicz-Kozłowska (University of Wrocław). She referred to the concept of a person with disabilities and discriminations resulting from the Convention on the Right of Persons with Disabilities, she spoke about the law's purpose and duties in ensuring equal functioning and enjoyment of human rights and fundamental freedoms to persons with disabilities. She also referred to the judicial decisions of the CJEU and ECtHR. Prof. dr hab. Jerzy Menkes (Warsaw School of Economics) presented "*Social inclusion*" *through the prism of international human rights law.* He focused on a relatively narrow stretch of this concept, that is the Convention on the Rights

of Persons with Disabilities and social inclusion from the international law perspective. He addressed the problem of discrimination of persons with disabilities and the need to level their opportunities in a social and legal perspective. He also shed some critical light on the Convention's provisions. The next presentation, *Equality and social inclusion of persons with disabilities in the normative acquis of the Council of Europe*, was brought by prof. dr hab. Tadeusz Gadkowski (Adam Mickiewicz University). He referred to regulations included in the European Social Charter and its system (including the activity of the European Committee of Social Rights), in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and in the decisions of the ECtHR as well as soft law regulations created on the forum of the Council of Europe. Prof. dr hab. Robert Grzeszczak (University of Warsaw) also spoke in this panel, presenting his *(Non)achievements of the European Union in social inclusion of persons with disabilities—assessment of EU powers, its legal status and selected activities*. He discussed the activity of this organization in the context of social inclusion of persons with disabilities implemented since the beginning of the 1970s under the subsidiarity principle. He pointed out that social inclusion of these persons is largely the responsibility of Member States, not the Union as an organization. However, he underlined the value of evolution of the EU activity and CJEU's decisions towards developing and respecting human rights. The next speaker, dr Anna Czaplińska (University of Lodz), delivered *Inclusion of persons with disabilities in the judicial decisions of the Court of Justice of the European Union*. She emphasized the Court's favourable attitude to these persons and thus exemplified the Court's judgements in cases relating to discrimination, employment and most of all Directive 2000/78, which specifies non-discrimination in employment. The second panel closed with the presentation from dr hab. Joanna Nowakowska-Małusecka, professor of the University of Silesia, who addressed the issues of *Inclusion of women and children with disabilities caused by armed conflict*. She presented two planes of discrimination against women and children who reside in an armed conflict territory – being part of particularly vulnerable groups and having disabilities. He discussed relevant regulations of international humanitarian law, mainly provisions of the Geneva conventions.

The third panel, "Social inclusion as an interdisciplinary issue – on-line session part I", was moderated by dr hab. Wojciech S. Staszewski, professor of the University of Szczecin, opened with the presentation by dr hab. Bernadeta Szczupał, professor of the Special Pedagogy Academy, *Anatomy as a determinant of dignity of persons with chronic diseases*. She pointed out that we have to address the needs of chronically ill persons to make autonomous decisions, as well as the subject matter of their incapacitation and the resulting problems that affect their self-esteem. The next paper, *Non(integrational) character of inclusive education of pupils with disabilities,* was presented by dr Jolanta Lipińska-Lokś (University of Wrocław) She discussed the current model of education of persons with disabilities functioning in Polish schools and signalled the need for cooperation here between children, parents, educators and public institutions to remove barriers that are still present. The next speech, *Social inclusion of persons with disabilities in Poland*, was given by dr Anna Daszewska (University of Warmia and Mazury). She addressed social exclusion as well as flaws in the implementation of the right to education of children and youth with disabilities in Po-

land. She referred to acts of national law in force and specialist literature. Dr Anna Nowicka-Skóra (Special Pedagogy Academy) presented her *Legal aspects of social policy towards persons with disabilities*. She pointed out the aim of conducting this policy, that is ensuring the welfare of those persons and their social participation as well as legal tools to implement this goal. In today's reality, the legislator aims to improve the social policy towards persons with disabilities in the individual and social context, by means of relevant acts of national and international law. Next, the presentation, *Social inclusion in rural areas,* was delivered by dr Małgorzata Ewelina Szymańska (Maria Curie-Skłodowska University). She invoked the definition of the concept under discussion, exemplified and discussed different types of social inclusion strategies. She pointed to community actions that are intended to serve the elimination of negative social phenomena, such as poverty or unemployment, in rural areas, focusing in particular on the provisions of the Social Cooperatives Law. The last paper, *Counteracting domestic abuse—procedure in the case of a suspicion of domestic violence against an adult patient*, was read by mgr Sylwia Trafna-Jurkiewicz (Voivodship Integrated Hospital in Toruń). She discussed the "abuse" clock in Poland, the number of lethal domestic abuse incidents, forms of this abuse and also international and domestic law documents that counteract abuse and support victim protection. She also presented good practices of a psychiatric hospital towards a person suspected to be a subject of family violence.

The fourth panel, "Rights of persons with disabilities in international law", was chaired by dr hab. Joanna Nowakowska-Małusecka, professor of the University of Silesia. The first presentation, *Convention on the Right of Persons with Disabilities as a model for the future convention on the rights of the elderly*, was given by prof. dr hab. Barbara Mikołajczyk (University of Silesia). She referred to international law acts that address legal protection of the elderly, including soft law developed at the universal level and at the level of regional systems of human rights. She gave examples on the degree to which conventional solutions on inclusion of persons with disabilities might be used in the future convention of the rights of the elderly. The next speech was dr hab. Tomasz Kamiński's (University of Warsaw) *Convention on the Right of Persons with Disabilities and bringing inadmissible reservations*. He quoted provisions of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, the Commentary of the UN International Law Commission on its final version as well as the UN's 2011 *Guide to practice on Reservations to Treaties.* This was followed by a presentation from dr Agnieszka Wedeł-Domaradzka (Kazimierz Wielki University) on the subject matter of *The rights of persons with disabilities in the context of deprivation of liberty—conclusions from the ECtHR's case law.* She discussed the most significant relevant violations that occur in the Court's case law, mainly in its decisions under Articles 3 and 5 of the European Convention on Human Rights. In the first part of the presentation, she cited conclusions from judgments concerning persons with physical disabilities, whereas in the second part she focused on persons with intellectual disabilities. Dr Magdalena Półtorak (University of Silesia) shed light on the subject matter of *The situation of persons with disabilities from the perspective of the New Pact on Migration and Asylum*. The highlighted that even though this group of people is not directly named as a subject of regulations under this Pact, their needs and their access to the asylum procedure are not being ignored. She discussed these issues

in sections pertaining to new frontier procedures, the solidarity mechanism as well as supporting children and persons requiring special treatment. The next speaker, dr Karolina Sztobryn (University of Lodz), discussed *The legal position of persons with disabilities as consumers in the EU and in Poland.* She pointed to the problem of the lack of sufficient legal provisions at the national and EU level which address access of persons with disabilities to goods and services. The last speech in this panel, *The right to education of persons with intellectual disabilities in the time of the COVID-19 pandemic*, was given by dr Małgorzata Myl (University of Silesia). She quoted statistics on the number of persons with disabilities in the global and national scale, broken down by gender, age and disability type and she referred to human rights-related acts that regulate the questions of the right to education, including documents of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. She expressed criticism of the possibility to exercise this right during remote learning in the time of the coronavirus pandemic.

The fifth panel, "Social inclusion as an interdisciplinary issue—on-line session part II", was moderated by dr hab. Iwona Wrońska (University of Białystok). Dr Anna Drabarz (University of Białystok) was first to take the floor with *Ableism in the Polish scholarly world or on the need to accommodate the disability perspective in law studies.* She addressed the problem of discrimination due to disability – not only against persons directly affected by it, but also those indirectly concerned. She put forward a postulate that the relations between law and disability should be analysed whilst questioning ableism and emphasizing the need to determine a relevant rule of social justice. She was followed by mgr Cezary Pachnik (University of Białystok) with his presentation *The COVID-19 pandemic and social inclusion of persons with a schizophrenia spectrum disorder.* Mr Pachnik presented sources of rights enjoyed by these persons – both national and international, then he moved on to threats to their materialization that these persons face in the time of the pandemic and ways to solve the resulting problems. The next speaker, dr Zuzanna Kulińska-Kępa (University of Warsaw), delivered *The right to humanitarian aid for persons with disabilities in the light of public international law.* She discussed this issue analysing provisions of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and specific rights resulting from access to humanitarian aid and referred to recent events in the geopolitical arena. Mgr Justyna Adamczyk (University of Białystok) was the next panellist and spoke about: *The Committee on the Rights of Persons with Disabilities and its role in the light of provisions of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.* She explained procedural aspects of an inspection on the implementation of the Convention by individual countries, including criteria of admissibility of bringing complaints to the Committee. *Reception of foreigners with disabilities in the light of the EU and Polish law* was presented by dr hab. Anna Kosińska, professor of the Catholic University of Lublin. She discussed access to the procedure of granting international protection on the basis of the Polish law on granting protection to foreigners and guarantees in the Dublin procedure. She emphasized that in the light of legal regulations, refugees, migrants and persons awaiting decisions on their requests for protection, who are at the same time persons with disabilities, are a doubly vulnerable group. The subject matter of *Fatherhood of a man with disabilities – possibilities and limitations of the role in*

the perspective of social inclusion was talked about by dr Magdalena Wałachowska (Special Pedagogy Academy). She approached the problem from the perspective of special pedagogy and developmental pedagogy, referring to statistics that point out that a large majority of persons with disabilities are not married. Nevertheless, she pointed to their right to enter into marriage and their right to have children and to concerns and social obstacles faced by men with disabilities making a family. The last lecture, *Perception of social inclusion by persons with visual impairments*, was delivered by dr Małgorzata Bilewicz (University of Białystok). She showed results of her research conducted on such persons which confirmed the thesis that they are discriminated against and find it very difficult to play social roles when compared to persons that do not have disabilities. Their social inclusion is somehow illusory because persons with visual impairments integrate in the company of like-individuals. However, there has been great development in this regard in recent years, especially in the field of technology, digitisation and culture.

Day two of the debates was opened by the sixth panel, "Culture and education and rights of persons with disabilities in the Polish law" with prof. dr hab. Barbara Mikołajczyk (University of Silesia) as moderator. The first person to take the floor was dr hab. Maria Gołda-Sobczak, professor of the Adam Mickiewicz University with her paper *Participation of persons with disabilities in culture as an element of sustainable development*. She pointed to the problem of accessibility of cultural institutions in the context of the needs of children, especially those with impairment in vision. Dr hab. Ksenia Kakareko (University of Warsaw) was second and spoke about *Copyright in the creative activity and access to culture of persons with disabilities*. She noticed that the basic copyright conflict is the work of interpreters into sign language during TV broadcasts – does the interpreter create a work that is protected by copyright or is it only a technical activity? Pointing to an extensive debate among legal scholars and commentators, she noted inadequate conditions for the evaluation of a specific type of work done for the needs of persons with disabilities while an objective assessment of the specific nature of the work of sign language interpreters justifies recognition of their activity as a work under copyright. Dr n. med. Ewelina Lulińska (Gdańsk University of Physical Education and Sport) and Ms Agnieszka Lulińska (University of Warmia and Mazury) introduced participants in the realm of *Physical activity of a deaf child as a foundation of building social relations*. They talked about the key role of physical activity in the context of social inclusion of persons with disabilities, which at the same time is an essential element of building one's self-esteem, especially among young persons. They quoted statements from children with disabilities under their care, which gave praise to the sporting challenges the children set for themselves. The next guest, mgr Paweł Robak (Catholic University in Lublic), spoke about *Guarantees of rights of students with disabilities under the law in force.* He noted that the situation of persons with disabilities in Polish universities is changing for the better, as seen in the increasing number of students with different disabilities enrolling at higher education institutions. The author discussed legal acts that guarantee persons with disabilities access to education at the tertiary level and referred to acts of international law, especially the Convention on the Rights of Persons with Disabilities done at New York on 13 December 2006, and also to the national legal order

– Act of 20 July 2018 – Law on higher education and science and Act of 3 December 2010 on implementing certain European Union laws on equal treatment. The paper *Algorithms – salvation or a curse for persons with disabilities? International law perspective* was brought by dr Dominika Iwan (University of Silesia). The speaker pointed out that international law today is not adapted to counteract and respond to violations of rights of persons with disabilities which are caused by the use of algorithms in the public and private sector. At the same time, she pointed out that the use of algorithm-based systems requires the understanding of the complexity of the system and needs of its end users. The last talk in the sixth panel was given by mgr Małgorzata Płoszaj (Pedagogical University) who shed light on the following issues: *Towards inclusive education of children with ASD. Effectiveness of training of teachers on ASD*. She noted that the countries of the European Union move away from special education towards inclusive schooling, whereby it is very important to prepare the teaching staff to work with pupils on the autistic spectrum. The model of professional training of teachers of mainstream schools for working with a child with ASD should, therefore, take into account the improvement of the work of those schools and should aim to gradually change teachers' knowledge, attitudes and thinking, to change the teaching practice and to focus on effects measurable by advancement of students' achievements.

The seventh panel focused on "The work and benefits of persons with disabilities against their rights in the Polish law". The debate, chaired by prof. dr hab. Tadeusz Gadkowski (Adam Mickiewicz University), opened with the talk *Social and professional inclusion of adults with intellectual disability* presented by dr hab. Beata Cytowska, professor of the University of Wrocław. She flagged up that publications on social and professional inclusion largely yield research on the realm of life related to cultural activity. Professional work is the second essential element in this context, especially in circumstances of the open labour market as it encourages the development of many social skills and the professional development of persons with disabilities. The floor was then taken by dr hab. Marcin Wujczyk (Jagiellonian University), who read his paper *Employer's obligation to ensure necessary reasonable accommodation as a form of inclusion of employees with disabilities in the workplace.* The author presented regulations included in the Act of 27 August 1997 on professional and social rehabilitation and employment of persons with disabilities, which stipulated the obligation to ensure necessary reasonable accommodation and commented on this provision both from the employer's and from the employee's perspective. Dr Urszula Torbus (University of Silesia) presented a talk *Achieving equality of opportunity of employees with disabilities through reasonable accommodation*, pointing to the key significance of promotion of staying active on the labour market under the Strategy for Persons with Disabilities 2021-2023. Referring to the employer's obligation to ensure reasonable accommodation, dr Torbus recognized the reactive nature of this measure – the obligation arises the moment needs are reported to the work-giving entity, which should make efforts to ensure that the working conditions of a person with disabilities are adequate to their impairments while failure to take such efforts will mean discrimination. Dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, professor of the Jagiellonian University and dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, professor of the Cracow University of Economics, discussed *Benefits for carers of persons with*

disabilities and similarities of three kinds of benefits that are especially important: the care benefit, the special care allowance and the carer's allowance. The speakers believed that the model of current regulations requires a broad discussion, in particular on the legitimacy of maintaining all types of benefits and on the premises for granting them. The next subject matter, *A person with intellectual (dis)abilities but fully able in professional life – achieving success on the labour market among graduates of the Special Vocational School,* was examined by dr Iwona Wrycz (Care and Education Centre in Słupsk). She spoke about the special importance of work for persons with disabilities due to the rehabilitation impact of taking up professional activity. Graduates of the Special Vocational School are prepared to act in supporting roles in hotel facilities and the data collected during the research shows that almost all graduates are employed in the open or protected labour market. The last paper in the panel devoted to work and benefits, *Refund procedure. A comparative look focused on people living with diabetes,* was read by mgr Marta Hylewska (Jagiellonian University). She noted that diabetes is included among social and lifestyle diseases and its treatment depends on the type of the condition. She talked about the procedure of obtaining specialist medical equipment (such as an insulin pump) and about the fact that the degree of funding depends on the patient's age.

The eighth panel of the conference was given the title "Legal and non-legal determinants of accessibility in Poland" and was moderated by dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, professor of the Cracow University of Economics. The opening paper, *Empathy, egoism and economics, or how to implement accessibility based on universal design*, was delivered by dr hab. inż. arch. Marek Wysocki, professor of the Gdańsk University of Technology. He highlighted that accessibility is important to persons with disabilities for their integration, self-reliance and independence and for their exercising of human and civil rights. Additionally, all people benefit from accessibility while universal design promotes employee diversity. He also referred to regulations included in the Act of 19 July 2019 on ensuring accessibility to persons with special needs and in the governmental programme "Accessibility Plus". He was followed by dr hab. Joanna Kossewska (Pedagogical University) and her presentation *Ecological aspects of social inclusion in a structural angle*. She defined the concept in question as inclusion of a person with disabilities in the social life and the related notions such as interaction and public participation. She presented the mechanism of supporting social inclusion under the BASE model - Behavioral, Academic, and Social Engagement. The last talk, *The role of non-governmental organizations in social inclusion of persons with disabilities – a systemic analysis of selected cases*, was given by dr Iwona Warchoł (Kazimierz Pulaski University of Technology and Humanities in Radom). She presented statistical data on the activity of social and professional reintegration establishments (centres for social integration, social integration clubs, establishments offering employment to persons with intellectual disabilities and occupational therapy workshops). Additionally, she presented examples of non-governmental organizations that act for persons with disabilities (Polish Association of the Blind, Polish Association of the Deaf, "START" Polish Sporting Association of Persons with Disabilities, Open Doors Association).

The last, ninth panel, "Rights of persons with disabilities in individual branches of the Polish law", moderated by dr hab. Tomasz Dubowski (University of Białystok), opened with a talk from dr hab. Małgorzata Balwicka-Szczyrba, professor of the University of Gdańsk: *Discussion on the model of supporting elderly persons with disabilities in civil law trading.* It was noted that current legal regulations were adopted in a different demographic situation and at the moment the state should safeguard rights so that elderly persons could act in civil law trading as long and as fully as possible. The laws should give primacy of action of elderly persons, which may the achieved i.a. by means of anticipatory power of attorney that features in the German law. Next to speak was dr Maciej Domański (Jagiellonian University, Institute of Justice) who presented *Problems related to the abolition of incapacitation in the Polish law.* He examined flaws of incapacitation and pointed to its absolute character, its stigmatising name and a very broad extent of application. The speaker believed that certain elements of incapacitation must remain in force in the drafted legal measures, though they should adhere to subsidiarity, protect against abuses and have the maximum respect to the will of the person with disabilities. The next paper, *Persons with disabilities in criminal procedure – legal regulations against practice,* was read by dr Ilona Topa (University of Silesia). She emphasized the need to ensure the right to courts, including effective assess to justice for persons with disabilities by means of procedural adjustments and training of the staff of the system of justice. States should remove all obstacles in law and in fact for persons with disabilities and ensure necessary support. The subject matter of *Protection of patients of psychiatric hospitals* was discussed by dr Jan Ciechorski (Warsaw School of Economics), who began by saying that compliance with the law in force must be the starting point. Listing the rights of patients of psychiatric hospitals, dr Ciechorski identified the right to health care services, to respect of autonomy and to contact with third persons and also the rights of persons admitted to psychiatric hospitals forcibly. The last presentation in this panel was delivered by dr Łukasz Orylski (Foundation for Children with Cancer, Warsaw). It was *Possibilities of implementation of the mechanism of reasonable accommodation in Poland – legal and practical aspects.* He pointed to the universal significance of reasonable accommodation for ensuring accessibility to persons with disabilities. He also noted the need of dialogue between lawyers who make laws and practitioners who deal with the protection of rights of persons with disabilities.

Each presentation in the panels was followed by a heated debate. Dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, professor of the University of Szczecin, closed the proceedings. She thanked all participants for the interesting exchange of thought on social inclusion of persons with disabilities. The presentations made during the conference will be published in a peer-reviewed scholarly monograph.

The conference was granted funding from the Minister for Science and Higher education under the "Excellent Science" programme and it was co-financed from the funds of the Faculty of Law and Administration of the University of Szczecin.

CITATION

Agata Szwed, Bartosz Pacholski, Report from the Polish scholarly conference "Social inclusion of persons with disabilities" Międzyzdroje, 23-24 September 2021, Studia Administracyjne 1(15)/2022, 95–104, DOI: 10.18276/sa.2022.15-09.