UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

STUDIA ADMINISTRACYJNE



NR 2(16) | 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) | dr hab. Andrzej Gorgol, prof. UZ (University of Zielona Góra)

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 Konrad Garnowski

Redaktorzy tematyczni
dr Ewa Michałkiewicz-Kądziela
dr Przemysław Zdyb

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

Korekta
Anna Ciciak

Projekt okładki
Joanna Dubois-Mosora

Skład
Iga Bańkowska

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. 6,0. Ark. druk. 5,4. Format B5. Nakład 58 egz.

Spis treści

ARTYKUŁY

Gracjan Ciupa
Ulgi podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych jako narzędzie wspierające prowadzenie innowacyjnej działalności przez przedsiębiorców 5

Joanna Kuruçaylioğlu
Minimum standards and essential needs in the protection of Syrian refugees in Turkey 17

Marcin Stoczkiewicz
Ocena dopuszczalności pomocy państwa dla inwestycji w sektorze energetycznym w świetle zasad ochrony środowiska. Refleksje związane z orzeczeniem TSUE w sprawie elektrowni jądrowej Hinkley Point C 29

Zuzanna Tokarzewska-Żarna
Droga elektroniczna jako wsparcie zasady pisemności 43

GLOSA

Filip Zieliński-Andrysiak
Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 27 stycznia 2022 r., sygn. Akt II SA/SZ 1182/21 59

RECENZJA

Monika Król
O potrzebie reformy istniejącego modelu katastru nieruchomości w Polsce 67

SPRAWOZDANIE

Szymon Staszak
Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej „Współczesny wymiar bezpieczeństwa finansowego państwa”. 77

Studia Administracyjne 2(16)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2022.16-01 | s. 5–15

Gracjan Ciupa

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: gracjanciupac@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5687-1732

OPEN ACCESS
CC BY SA

Ulgi podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych jako narzędzie wspierające prowadzenie innowacyjnej działalności przez przedsiębiorców

ABSTRAKT

Ulgi podatkowe, od momentu, gdy polski system gospodarczy stał się tożsamy z gospodarką wolnorynkową, są bardzo ważnym elementem systemu prawa podatkowego. Biorąc pod uwagę ciągłe zmiany legislacyjne, a także nieprzerwany rozwój nowych technologii, autor powyższego artykułu postanowił przeprowadzić badania, których celem było sprawdzenie, czy ulgi podatkowe są narzędziem zwiększającym innowacyjność działalności polskich przedsiębiorców. Do analizy przepisów polskiego prawa podatkowego wykorzystana została metoda dogmatyczno-prawna przepisów oraz literatura przedmiotu. Po podzieleniu badanego okresu (1989–2022) na trzy podokresy (1989–2016, 2016–2021, 2021–2022) zauważono, że w miarę rozwoju gospodarki oraz zwiększania się ilości ulg podatkowych, innowacyjność badana poprzez miejsce Polski w rankingu The Global Innovation Index oraz kwoty wydanej na działalność B+R podawanej rokrocznie przez GUS uległa wzrostowi. Na podstawie poniższych badań dowiedziono, że ulgi podatkowe są bardzo ważnym narzędziem, które zwiększa innowacyjność działalności gospodarczej w naszym kraju, choć nie jest to jedyny sprzyjający temu czynnik.

SŁOWA KLUCZOWE

ulga podatkowa, innowacyjność, działalność badawczo-rozwojowa, IP-Box

Personal income tax credits as a tool to support innovative activity of business operators

ABSTRACT

Tax credits have been a very important component of the tax law system since Poland's entry into free-market economy. In view of the constant legislative changes, as well as the constant development of new technologies, the author of this article decided to carry out a study in order to determine whether tax credits are a useful tool for improving the innovativeness of the activities of Polish entrepreneurs. For the purposes of this article, the method of interpretation of the binding Polish tax law was used. After separating the studied period (1989–2022) into three sub-periods (1989–2016, 2016–2021, 2021–2022), it was noted that as the economy developed and the number of tax credits increased, the innovation

measured by Poland's place in the ranking of "The Global Innovation Index" and the amount of money spent on R&D activities provided annually by the Central Statistical Office has increased. On the basis of the following research it has been proved that tax credits are a significant tool that increases the innovativeness of economic activity in our country, even though it is not the only factor that facilitates it.

KEYWORD

tax credit, innovativeness, research and development activity, IP-Box

Wprowadzenie

Ulgi podatkowe są nieodłącznym elementem polskiego systemu prawa podatkowego – ustawodawca wielokrotnie wprowadzał je, aby osiągnąć różnorodne cele, zarówno gospodarcze, jak i *stricte* polityczne. Rozważania autora dotyczą płaszczyzny gospodarczej oraz ekonomicznej, gdyż celem niniejszego artykułu jest pokazanie, że jednym, choć nie jedynym narzędziem zwiększającym innowacyjność działalności gospodarczej są wymienione już wcześniej ulgi podatkowe. Do unaocznienia tej problematyki, podczas analizy przepisów polskiego prawa podatkowego, wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz literaturę przedmiotu. Ponadto, w celu uniknięcia nieścisłości, na potrzeby tego artykułu przyjęte zostały niniejsze definicje – ilekroć wspomniane zostało pojęcie innowacyjności, to oznacza ono tyle co „wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub w stosunkach z otoczeniem"[1]. Definicję zaczerpnięto ze słownika stworzonego przez Grupę Polskiego Funduszu Rozwoju, pomimo tego że przedstawiono tam dość konkluzywne określenie które z działań można uznać za innowacyjne, to trudne byłoby porównywanie poziomu innowacyjności polskiej gospodarki na przestrzeni lat, co poniekąd jest jednym z pobocznych celów tego artykułu. Wobec tego w trakcie tychże rozważań wykorzystano ranking The Global Innovation Index, kolejnym wskaźnikiem była kwota wydana na działalność badawczo-rozwojową, która podawana jest rokrocznie przez GUS. Co więcej, definicja działalności badawczo-rozwojowej zaczerpnięta została z art. 5a pkt 38 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w której określono, że działalność B+R jest to „działalność twórcza obejmująca badania naukowe lub prace rozwojowe, podejmowana w sposób systematyczny w celu zwiększenia zasobów wiedzy oraz wykorzystania zasobów wiedzy do tworzenia nowych zastosowań"[2]. Warto zwrócić także uwagę na ramy czasowe omówionych okresów – pierwszy z nich to lata 1989–2016, czas od rozpoczęcia transformacji gospodarczej w Polsce i początków gospodarki wolnorynkowej, do wprowadzenia ulgi badawczo-rozwojowej. Następna faza to lata 2016–2022, czas pomiędzy wprowadzeniem wspomnianej już ulgi badawczo-rozwojowej, a wejściem w życie znanego już każdemu pakietu ustaw o nazwie „Polski Ład". Ostatnim z wymienionych okresów będzie

1 Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju, https://pfr.pl/slownik/slownik-innowacja.html (29.05.2022).

2 Ustawa z 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 z późn. zm.).

czas od stycznia 2022 roku. W tej części artykułu najważniejsza będzie analiza skutków wprowadzonego ostatnimi czasy ustawodawstwa. Wnioski płynące z tychże rozważań zostały poprzedzone uwagami dotyczącymi praktycznego stosowania niektórych z ulg podatkowych.

Próby wprowadzenia regulacji mających na celu zwiększenie innowacyjności – lata 1989–2016

Datą przełomową dla polskiej gospodarki był 1 stycznia 1989 roku, wówczas właśnie weszła w życie tzw. ustawa Wilczka[3]. Teoretycznie oznaczało to zapoczątkowanie gospodarki wolnorynkowej, a nawet jednej z jej doskonalszych odmian – leseferyzmu, gdyż głównym założeniem tego aktu prawnego było wprowadzenie zasad „co nie jest zakazane, jest dozwolone" oraz głównego jądra znaczeniowego leseferyzmu, czyli „pozwólcie działać", co jest tłumaczeniem tego zwrotu z języka francuskiego. Data ta jest szczególna nie tylko ze względu na rozpoczęcie obowiązywania tego aktu prawnego, lecz stanowi pewien symbol dokonujących się zmian. Od tego momentu polska gospodarka uzyskała możliwość rzeczywistego rozwoju, ze względu na to, że mogła w końcu odpowiedzieć na potrzeby konsumenta, a nie być urealnieniem woli rządzących. Działające wówczas przedsiębiorstwa musiały zmienić swoją politykę o 180 stopni – zacząć rywalizować o klienta i jego pieniądze, oferując mu coraz to nowe i udoskonalone rozwiązania, a co za tym idzie wprowadzać do swojej działalności innowacyjne koncepcje.

Ustawodawca wprowadził podatek dochodowy od osób fizycznych już 3 lata po wejściu w życie ustawy Wilczka, jednak na pierwszą ulgę wspierającą innowacyjną działalność zarówno przedsiębiorcy, jak i konsumenci musieli zaczekać do 2005 roku, gdy prawodawca wprowadził tzw. ulgę na internet. Było to konsekwencją usunięcia niezgodnych z prawem unijnym zwolnień, również związanych z globalną siecią komputerową[4]. Choć mogłoby się wydawać, że internet *per se* nie jest dość innowacyjnym narzędziem, warto zwrócić uwagę na czas wejścia w życie tej ulgi. W 2005 roku było to medium dość elitarne i ekskluzywne, ze względu chociażby na swoją cenę i dość ograniczoną możliwość dostępu – najpowszechniejszą formą było korzystanie w kawiarenkach internetowych. Przechodząc już do mechanizmu działania ulgi, to pozwalała ona na odliczenie od dochodu podatkowego kosztów poniesionych przez podatnika z tytułu użytkowania internetu. Ówczesne regulacje prawne formułowały ponadto następujące warunki skorzystania z ulgi: 1) wydatek ten musiał być z tytułu użytkowania internetu (jak wskazuje na to nazwa ulgi); 2) użytkowanie internetu musi mieć miejsce w lokalu (budynku) będącym miejscem zamieszkania podatnika (ulga ta bezpośrednio dotyczyła konsumenta, pośrednio jednak również przedsiębiorcy, co zostanie wyjaśnione poniżej)[5]; 3) wysokość ulgi nie mogła przekroczyć w roku podatkowym 760 zł – warunek ten

3 Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 1988 r. poz. 324 z późn. zm.).

4 Podatki.biz, https://www.podatki.biz/artykuly/12_3.htm (29.05.2022).

5 W obecnym stanie prawnym warunek ten nie jest konieczny do spełnienia, gdyż został uchylony. Ministerstwo Finansów w broszurze – *Ulga internetowa* wskazuje, że odliczeniu mogą podlegać nawet koszty poniesione na korzystanie z internetu w kawiarence internetowej (por. J. Sekita, *Podatki dochodowe: 522 wyjaśnienia i interpretacje: amortyzacja,*

miał charakter personalny, co oznaczało, że każdej osobie (również każdemu ze współmałżonków z osobna) przysługuje kwota do odliczenia w wysokości 760 zł[6]; 4) koszty te musiały być udokumentowane fakturą w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług[7].

Powyższe warunki, jak może się wydawać, wskazują, że ulga ta skierowana była głównie do pojedynczych gospodarstw domowych. Warto jednak zwrócić jeszcze uwagę na jej pośredni wpływ na przedsiębiorców. Upowszechnienie dostępu do internetu otworzyło przed nimi nowe możliwości – sprzedaż swoich produktów online. Otworzyło to dotychczas nieznane pole działania. Dzięki temu nawet najmniejsze, początkujące przedsiębiorstwo mogło swoje produkty bez problemu rozprowadzać wśród detalicznych klientów w całej Polsce. Warto również podkreślić, że działania na tym polu wpisują się w przyjętą we wstępie definicję innowacyjności.

Następnym udogodnieniem wprowadzonym przez ustawodawcę, mającym na celu zwiększenie innowacyjności, była ulga na nowe technologie, która została zastąpiona ulgą na działalność B+R. Weszła w życie na podstawie ustawy z 29 lipca 2005 roku o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej[8] – jej istotą było odliczenie wydatków poniesionych przez podatnika na nabycie nowych technologii. Enigmatyczne stwierdzenie „nowe technologie" zostało również rozwinięte przez prawodawcę w ustawie – jest to wiedza technologiczna w postaci wartości niematerialnych i prawnych, czyli zgodnie z ustawą o rachunkowości[9] w szczególności są to autorskie prawa majątkowe, prawa pokrewne, licencje, koncesje, prawa do wynalazków, patentów, znaków towarowych, wzorów użytkowych oraz zdobniczych, a także *know-how* oraz wyodrębnione przez ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych wyniki badań i prac rozwojowych, nabyte przez podatnika od jednostek naukowych[10]. Co ciekawe z ulgi tej wyłączeni zostali podatnicy, którzy prowadzili działalność w specjalnej strefie ekonomicznej (miejscu administracyjnie wyodrębnionym, w którym może być prowadzona działalność gospodarcza na preferencyjnych warunkach). Odliczenia te nie mogły przekroczyć 50% kwoty wydanej na zakup nowych technologii dla mikroprzedsiębiorców, małych lub średnich przedsiębiorców, a 30% dla pozostałych podatników. Jak widać zasady działania tej ulgi wprost pokazały, że była ona skierowana bezpośrednio do przedsiębiorców. Dzięki temu, że wprowadzali oni do swojej działalności innowacyjne oprogramowania, licencje oraz know-how, mogli zapłacić mniejszy podatek, co jest dość bezpośrednią motywacją do jej prowadzenia.

Podsumowując tę część artykułu – kolejne 10 lat po wprowadzeniu wyżej omówionej ulgi było okresem rozwoju polskiej gospodarki, pomimo tego że ustawodawca nie wprowadzał

koszty uzyskania przychodu, ceny transferowe, ulgi podatkowe, „cienka kapitalizacja", dochody nieujawnione, obowiązki płatnika, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 1238).

6 J. Sekita, *Podatki dochodowe…*, op. cit., s. 1238.

7 TaxFin, http://taxfin.pl/od-dnia-1-stycznia-2005-r-kazdy-kto-dla-potrzeb-osobistych-korzysta-z-internetu-moze-odliczyc-ten-wydatek-od-podatku-dochodowego-od-osb-fizycznych/ (29.05.2022).

8 Ustawa z 29 lipca 2005 roku o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 706 z późn. zm.).

9 Ustawa z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.).

10 A. Kaźmierski, *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Zasady ogólne*, (w:) *Podatki 2022*, red. A. Kaźmierski, Wolters Kluwer Polska (baza danych), Warszawa 2022, s. 240.

nowych ulg mających na celu poprawę innowacyjności działalności gospodarczej. Polska w 2016 roku zajmowała 39 pozycję w The Global Innovation Index[11], a według GUS-u kwota wydana na działalność B+R wyniosła 17,943 mld zł[12]. Wyniki te w późniejszych rozważaniach zostaną przywołane do celów porównawczych.

Znaczny rozwój prawodawstwa w zakresie ulg podatkowych mających na celu zwiększenie innowacyjności działalności gospodarczej – lata 2016–2021

Lata 2016–2021 były okresem dość aktywnych działań prawodawcy w zakresie wprowadzania ulg wspierających innowacyjne rozwiązania w działalności gospodarczej. Głównym przedmiotem rozważań tej części artykułu będą ulgi na działalność B+R oraz IP Box. Swoje rozważania rozpocznę od analizy ulgi na działalność badawczo-rozwojową. Zastąpiła ona w 2016 roku omówioną wcześniej ulgę na nowe technologie. Zakresem podmiotowym objęto podatników, którzy prowadzili działalność B+R oraz uzyskiwali przychody inne niż przychody z zysków kapitałowych. Ulga ta funkcjonowała na następujących zasadach: osoba prawna mogła odliczyć koszty poniesione na działalność B+R, które zwane są kosztami kwalifikowanymi i zostały zdefiniowane w ustawie poprzez zamknięty katalog, mogły być także odliczone od podstawy opodatkowania[13]. Najważniejszą zmianą było jednak zwiększenie udziału kosztów możliwych do odliczenia – do 200% w przypadku mikroprzedsiębiorców, małych lub średnich, 100% lub 200% w przypadku podatników posiadających status centrum badawczo-rozwojowego, dotyczyło to również pozostałych podatników[14]. Ponadto w związku z pandemią COVID-19 podatnicy, których koszty kwalifikowane na działalność badawczo-rozwojową, której celem jest opracowanie produktów niezbędnych do przeciwdziałania SARS-CoV-2, mogą od 2020 roku do końca roku podatkowego, w którym odwołano stan epidemii ogłoszony z powodu COVID-19, uwzględnić te koszty już w trakcie roku podatkowego na etapie obliczania zaliczki na podatek dochodowy[15]. Wynika z tego, że ulga ta swoim zakresem przedmiotowym objęła szereg działań mających na celu rozwój innowacyjności działalności gospodarczej – od wynagrodzeń pracowników w części związanej z działalnością B+R, aż po odpisy amortyzacyjne od środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wykorzystywanych w prowadzonej działalności B+R.

Trzy lata później (1 stycznia 2019 roku) weszła w życie ulga zwana IP Box (od ang. *Intellectual Property Box*), uprawnieni mogli skorzystać z preferencyjnej stawki podatku wobec

11 Cornell University, INSEAD, WIPO, The Global Innovation Index 2016: Winning with Global Innovation, 2016, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2016.pdf (29.05.2022).

12 Główny Urząd Statystyczny, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/nauka-i-technika/dzialalnosc-badawcza-i-rozwojowa-w-polsce-w-2020-roku,8,10.html (29.05.2022).

13 M. Rozbicki, *Działalność badawczo-rozwojowa oraz innowacje*, (w:) *Jak uniknąć ryzyka odpowiedzialności podatkowej. Tax compliance*, (red.) P. Tomczykowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021.

14 Ministerstwo Rozwoju i Technologii, https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/ulga-na-badania-i-rozwoj (29.05.2022).

15 P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021.

dochodów uzyskanych z tzw. „kwalifikowanych praw własności intelektualnej". Tak jak w przypadku ulgi B+R, katalog „kwalifikowanych praw własności intelektualnej" jest zamknięty. W praktyce jednak IP Box stosowany jest głównie w przypadku autorskich praw do programów komputerowych, stąd tak ogromna jej popularność w branży IT[16]. Aby dany podmiot prawny mógł skorzystać z tejże ulgi musi prowadzić działalność B+R, która będzie skutkować wytworzeniem, ulepszeniem lub rozwinięciem wyżej wymienionych praw, a także nie może on opodatkowywać się w formie ryczałtu[17]. Wybiegając nieco poza ramy czasowe tej części artykułu, dopiero od stycznia 2022 roku istnieje możliwość skorzystania jednocześnie z ulgi na działalność B+R oraz z IP Box, na zasadzie tzw. ulgi na symultaniczny IP-Box. Do końca obecnego roku podatnik, który komercjalizował wyniki swoich prac B+R i osiągał z nich dochody kwalifikowane, nie miał możliwości korzystania z obu ulg jednocześnie[18].

Reasumując – w latach 2016–2021 nastąpiło znaczące rozszerzenie regulacji prawnych dotyczących działalności innowacyjnej. Miało to również swoje skutki w sferze ekonomicznej, gdyż w 2020 roku (brak danych z 2021 r.) prawie dwukrotnie zwiększyła się kwota – 32,4 mld zł – wydawana przez Polaków na działalność B+R[19]. Ponadto w rankingu The Global Innovation Index Polska zajęła 38 miejsce, co stanowiło awans o jedną pozycję[20]. To niewielki wzrost, jednak napawa optymizmem, gdyż pokazuje, że polska gospodarka nie odbiega od sąsiadujących z nią w rankingu gospodarek zagranicznych i rozwija się w podobnym tempie.

Polski Ład – kamień milowy w historii polskiego prawa podatkowego

Przełomowym momentem dla systemu polskiego prawa podatkowego był 1 stycznia 2022 roku – tego dnia weszła w życie największa od 1989 roku reforma prawa podatkowego, wprowadzona pakietem ustaw o nazwie Polski Ład. Początkowo, w styczniu 2022 roku, przepisy te były trudne w stosowaniu, chociażby przez problemy z obliczaniem wynagrodzeń i ich zaniżoną kwotą. Pomimo tych niedogodności Polski Ład „wprowadził" szereg ulg zachęcających przedsiębiorców do prowadzenia innowacyjnej działalności. W tej chwili jesteśmy w stanie jedynie przypuszczać, jakie skutki wywołają te regulacje prawne.

Przechodząc jednak do szczegółów – pierwszym uprawnieniem, które moim zdaniem ma na celu poprawę działalności innowacyjnej, jest ulga na ekspansję. Jak wskazuje nazwa, ma ona zachęcać przedsiębiorców do wchodzenia na nowe rynki zbytu, zarówno te krajowe, jak i zagraniczne. Ulga ta polega na możliwości dodatkowego odliczenia od podstawy opodatkowania kosztów, które przedsiębiorca poniósł, żeby rozszerzać swoje rynki zbytu. Odliczenia

16 A. Fus, *Innovation Box w praktyce – ulga dla programistów*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych 2021, nr 12, s. 45–49.

17 Deloitte, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/tax/articles/co-to-jest-IP-Box-Innovation-Box.html (29.05.2022).

18 Ministerstwo Finansów, https://www.podatki.gov.pl/wyjasnienia/polski-lad-ulga-ip-box/ (29.05.2022).

19 Główny Urząd Statystyczny, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/nauka-i-technika/dzialalnosc-badawcza-i-rozwojowa-w-polsce-w-2020-roku,8,10.html (29.05.2022).

20 WIPO, Global Innovation Index 2021: Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis, 2021, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf.

tego może dokonać do wysokości uzyskanego dochodu, ale nie więcej niż do 1 000 000 zł w danym roku podatkowym. W przypadku, gdy przedsiębiorca będący podatnikiem zdecyduje się na skorzystanie z tej ulgi, wydatki na ekspansję będzie mógł odliczyć dwukrotnie – jako koszt uzyskania przychodu oraz w ramach wyżej wskazanego uprawnienia[21]. Warunkiem *sine qua non* uzyskania ulgi jest wzrost przychodu ze sprzedaży produktów w ciągu ostatnich dwóch lat podatkowych lub osiągnięcie przychodu ze sprzedaży nowych produktów, lub osiągnięcie przychodu ze sprzedaży produktów nieoferowanych wcześniej na danym rynku zbytu (może być to zarówno rynek krajowy, jak i zagraniczny)[22].

Równocześnie z tą ulgą wprowadzone zostały przepisy związane z IPO (m.in. ulga dla emitenta, ulga dla inwestora indywidualnego oraz Venture Capital). Pierwsza z nich pozwala na uwzględnienie w rachunku podatkowym 150% wydatków związanych bezpośrednio z wejściem na giełdę, takich jak przygotowanie prospektu emisyjnego, opłaty notarialne, sądowe, skarbowe i giełdowe, a także wiele więcej. Ulga dla inwestora indywidualnego polega na tym, że kupujący akcje spółki w ramach IPO po zachowaniu ich przez 3 lata nie zapłaci podatku od zysków z ich sprzedaży (tzw. podatek Belki). Ponadto przedsiębiorstwo innowacyjne bądź innowacyjny start-up do szukania inwestora może wykorzystać fundusz Venture Capital. Inwestor chcący zainwestować w ten sposób już na początku może skorzystać z ulgi w wysokości 50% inwestycji, do kwoty 250 000 zł[23].

Rozwiązanie to na pierwszy rzut oka daje korzyści każdej ze stron korzystających z ulgi – firmy zyskują wsparcie działań zmierzających do poszerzenia kręgu udziałowców, udziałowiec indywidualny zyskuje większe możliwości inwestycyjne na giełdzie, czy nawet w gospodarce, gdzie *per se* rozwija się rynek kapitałowy, zyskuje stabilność dzięki inwestycjom długoterminowym. Takie założenia moim zdaniem są jedynie teoretyczne. Nadmierne ułatwianie wejścia na giełdę spółkom, które bez tych ulg nie byłyby w stanie tego zrobić, może doprowadzić do ich szybkiego upadku oraz utraty kapitału przez inwestorów.

Praktyczne zastosowanie niektórych ulg wspierających innowacyjność w 2022 roku

Obecnie prawie wszystkie omówione powyżej ulgi wciąż obowiązują i istnieje możliwość skorzystania z nich. Rozpoczynając od ulgi na internet – w obecnym uregulowaniu nie ma ona zbyt wielkiego znaczenia społeczno-gospodarczego, gdyż odliczeniu przysługują jedynie wydatki z tytułu użytkowania sieci internet. Nie ma więc mowy o odliczeniu wydatków poniesionych przykładowo na zakup potrzebnego sprzętu do obsługi internetu (routera czy modemu), czy wydatków związanych z modernizacją sieci. Na przełomie XX i XXI wieku do korzystania z internetu niezbędna był sieć telefoniczna (w trakcie połączenia z globalną

21 A. Bartosiewicz, *Polski Ład. Podatki i składki*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022, s. 254.

22 Ministerstwo Finansów, https://www.podatki.gov.pl/polski-lad/pakiet-dla-biznesu-polski-lad/ulgi-na-rozwoj-firm-polski-lad/ulga-na-ekspansje-polski-lad/ (29.05.2022).

23 Tamże, https://www.podatki.gov.pl/polski-lad/pakiet-dla-biznesu-polski-lad/ulgi-na-rozwoj-firm-polski-lad/ulgi-na-ipo-i-venture-capital-polski-lad/ (29.05.2022).

siecią komputerową niemożliwe było prowadzenie rozmów telefonicznych). Koszt korzystania z sieci opiewał wówczas na kwotę 29 gr za jeden impuls, który był naliczany co 3 minuty[24]. Uwzględniając te dane bardzo prosto można policzyć, że gdyby przenieść tamtejsze realia do pandemicznej rzeczywistości, to koszt jednego dnia (8 godzin) pracy zdalnej kosztowałby około 40 zł, a cały miesiąc użytkowania internetu kosztowałby 1200 zł. W dzisiejszych czasach nielimitowany dostęp do sieci można mieć już za ok. 39 zł miesięcznie. Co więcej, obecnie z tej ulgi można skorzystać jedynie dwukrotnie. Obliczenia i argumentacja wyraźnie wskazują, że ulga nie przetrwała próby czasu i została zdecydowanie wyprzedzona przez rozwój technologii. Ponadto 21 czerwca 2021 roku wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 1381), którego celem jest nowelizacja ulgi na internet poprzez poszerzenie katalogu możliwych odliczeń (rozbudowa, modernizacja oraz bieżące utrzymanie sieci), zmianę wysokości odpisu podatkowego oraz zniesienie limitu czasowego korzystania z ulgi[25].

Ulgą dość popularną, lecz sprawiającą niemałe problemy w jej stosowaniu jest wprowadzona w 2019 roku ulga IP-Box. Z raportu *IP-Box Bilans po dwóch latach – pierwszy kompleksowy raport dotyczący ulgi Innovation Box* przygotowanego przez KR Group wynika, że z ulgi tej skorzystało w 2019 roku 1918 podmiotów, a łączna kwota korzyści dochodowej wyniosła około 148 milionów zł. Jej głównymi beneficjentami była branża IT (około 90%), a za nią ICT i gamedec oraz bio, farmacja i pokrewne[26]. Niestety, ze względu na nieprecyzyjne uregulowania w ustawie, istnieją problemy natury technicznej w jej stosowaniu.

Jednym z warunków, aby skorzystać z ulgi IP-Box jest wykazanie, że prowadzi się działalność badawczo-rozwojową. Wobec tego podatnik, który bez pomocy specjalisty chce skorzystać z ulgi, we wniosku może zadeklarować, że prowadzi on działalność B+R. Musi się jednak liczyć z problemami, jeśli w trakcie kontroli prowadzonej przez Urząd Skarbowy, działalność badawczo-rozwojowa zostanie zakwestionowana. Wobec tego, żeby bezpiecznie skorzystać z tej ulgi należy zwrócić się o interpretację indywidualną wydawaną przez dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej i zadać na przykład pytanie: „Czy podejmowana przez Stronę działalność polegająca na tworzeniu programów komputerowych (oprogramowanie, części oprogramowania) stanowi działalność badawczo-rozwojową w rozumieniu art. 5a pkt 38–40 ustawy z dnia (...) lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1426, z późn. zm.)?"[27] Dzięki takiemu przykładowemu pytaniu podatnik zabezpiecza się przed niekorzystnym skutkiem kontroli, jakiej może doświadczyć w przyszłości. Niestety, najczęściej Krajowa Informacja Skarbowa nie udziela odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, reagując na wniosek podatnika żądaniem dokonania uzupełnień[28]. Sytuacja ta może powtórzyć się trzykrotnie i skończyć się dwojako – pozytywną

24 Komorkomania, https://komorkomania.pl/35118,jak-zmienialy-sie-ceny-i-predkosc-internetu-w-polsce (29.05.2022).

25 Grupa posłów na Sejm RP. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk 1381), projekt wpłynął do Sejmu 21 czerwca 2021.

26 KR Group LTD, IP BOX Bilans pod dwóch latach: pierwszy kompleksowy raport dotyczący ulgi Innovation Box, 2021, https://www.krgroup.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport-Innovation-Box-Bilans-po-dwoch-latach-1.pdf.

27 Wyrok WSA w Krakowie z 11 marca 2021 r., I SA/Kr 124/21, LEX nr 3176723.

28 A. Tarka, *Fiskus musi odpowiedzieć informatykowi, który pyta o IP Box*, Rzeczpospolita 2021, nr 11967.

dla podatnika interpretacją albo odmową udzielenia interpretacji[29]. Najczęściej w sytuacji odmowy udzielenia interpretacji podatnik kieruje sprawę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Dotychczasowe orzecznictwo w tej kwestii jest na razie dość ubogie, lecz na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 listopada 2021 roku o sygnaturze II FSK 1049/21, w którym to Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że nie można żądać od podatnika, aby on sam we własnym zakresie rozstrzygnął, czy podejmowane przez niego czynności stanowią działalność B+R w rozumieniu art. 5a pkt 38–40 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[30]. Trudności te powodują, że zgodnie ze wcześniej wspominanym raportem firmy KR Group aż 33% podmiotów wskazało brak wystarczającej wiedzy podatkowej jako główną przyczynę niekorzystania z IP-Box, co jedynie potwierdza powyższe rozważania.

Podsumowanie

Konkludując – ulgi podatkowe są ważnym narzędziem zwiększającym innowacyjność działalności gospodarczej w naszym kraju, ale nie można zapominać również o innych czynnikach. Dzięki szerokiemu wyborowi ulg przedsiębiorca w każdym etapie swojej działalności ma możliwość skorzystania z chociażby jednej z nich. W początkowej fazie swojej działalności, gdy przedsiębiorca chce założyć innowacyjny start-up, może skorzystać z funduszu Venture Capital. Na tym etapie rozwoju pomocna okazać się może ulga na ekspansję, która pozwoli na rozreklamowanie przedsiębiorstwa i umożliwienie wejścia na zazwyczaj niedostępne rynki dla nowych „graczy" . Następnie, gdy zostanie już podjęta decyzja o wejściu na giełdę, pojawia się kolejna możliwość – skorzystanie z ulgi dla emitenta. Ulga IP-Box oraz B+R są ulgami na tyle elastycznymi, że przedsiębiorca skorzystać z nich może na każdym etapie swojej działalności, co uważam za ich kolejną zaletę.

Niestety, wadą większości ulg podatkowych jest ich nieścisłe oraz obszerne unormowanie ustawowe. Jeśli chodzi np. o ulgę na internet to związane z nią ustawodawstwo jest dość proste w stosowaniu, czego nie można powiedzieć o uldze IP-Box, której stosowanie wymaga skorzystania z pomocy osoby, która jest specjalistą w zakresie prawa podatkowego.

Polska gospodarka dopiero od 1989 roku jest w stanie rozwijać się w sposób najbardziej dla niej korzystny, wtedy bowiem została wprowadzona w życie gospodarka wolnorynkowa. Przez ponad 40 lat gospodarki nakazowo-rozdzielczej polskie inwestycje, których wymagał rynek, były hamowane przez wolę rządzących, podejmowane na szczeblu centralnym decyzje i chociażby plany pięcioletnie. Uważam jednak, że mimo swojej niechlubnej historii polska gospodarka rozwija się w sposób zracjonalizowany i innowacyjny, między innymi dzięki regulacjom prawnym wspierającym tę cechę.

29 Youtube, https://www.youtube.com/watch?v=Kx7Wz7-8nCc (29.05.2022).

30 Wyrok NSA z 23 listopada 2021 r., II FSK 1049/21, LEX nr 3284074.

Bibliografia

Literatura

Bartosiewicz A., *Polski Ład. Podatki i składki*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022.

Cornell University, INSEAD, WIPO, The Global Innovation Index 2016: Winning with Global Innovation, 2016, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2016.pdf (29.05.2022).

Fus A., *Innovation Box w praktyce – ulga dla programistów*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych 2021, nr 12, s. 45–49.

Kaźmierski A., Wiśniewski J., *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Zasady ogólne*, (w:) *Podatki 2022* (red.), A. Kaźmierski, Wolters Kluwer Polska (baza danych), Warszawa 2022.

KR Group LTD, IP BOX Bilans pod dwóch latach: pierwszy kompleksowy raport dotyczący ulgi Innovation Box, 2021, https://www.krgroup.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport-Innovation-Box-Bilans-po-dwoch-latach-1.pdf.

Małecki P., Mazurkiewicz M., *CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021.

Rozbicki M., *Działalność badawczo-rozwojowa oraz innowacje*, (w:) *Jak uniknąć ryzyka odpowiedzialności podatkowej. Tax compliance* (red.), P. Tomczykowski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021.

Sekita J., *Podatki dochodowe: 522 wyjaśnienia i interpretacje: amortyzacja, koszty uzyskania przychodu, ceny transferowe, ulgi podatkowe, „cienka kapitalizacja", dochody nieujawnione, obowiązki płatnika*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015.

Tarka A., *Fiskus musi odpowiedzieć informatykowi, który pyta o IP Box*, Rzeczpospolita 2021, nr 11967.

WIPO, Global Innovation Index 2021: Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis, 2021, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf.

Akty prawne

Grupa posłów na Sejm RP. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk 1381), projekt wpłynął do Sejmu 21 czerwca 2021.

Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 1988 r. poz. 324 z późn. zm.).

Ustawa z 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 z późn. zm.).

Ustawa z 29 lipca 2005 roku o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 706 z późn. zm.).

Ustawa z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 23 listopada 2021 r., II FSK 1049/21, LEX nr 3284074.

Wyrok WSA w Krakowie z 11 marca 2021 r., I SA/Kr 124/21, LEX nr 3176723.

Pozostałe źródła

Deloitte, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/tax/articles/co-to-jest-IP-Box-Innovation-Box.html (29.05.2022).

Główny Urząd Statystyczny, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/nauka-i-technika/dzialalnosc-badawcza-i-rozwojowa-w-polsce-w-2020-roku,8,10.html (29.05.2022).

Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju, https://pfr.pl/slownik/slownik-innowacja.html (29.05.2022).

Komorkomania, https://komorkomania.pl/35118,jak-zmienialy-sie-ceny-i-predkosc-internetu-w-polsce (29.05.2022).

Ministerstwa Finansów, https://www.podatki.gov.pl/polski-lad/pakiet-dla-biznesu-polski-lad/ulgi-na-rozwoj-firm-polski-lad/ulga-na-ekspansje-polski-lad/ (29.05.2022).

Ministerstwa Finansów, https://www.podatki.gov.pl/polski-lad/pakiet-dla-biznesu-polski-lad/ulgi-na-rozwoj-firm-polski-lad/ulgi-na-ipo-i-venture-capital-polski-lad/ (29.05.2022).

Ministerstwo Finansów, https://www.podatki.gov.pl/wyjasnienia/polski-lad-ulga-ip-box/ (29.05.2022).

Ministerstwo Rozwoju i Technologii, https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/ulga-na-badania-i-rozwoj (29.05.2022).

Podatki.biz, https://www.podatki.biz/artykuly/12_3.htm (29.05.2022).

TaxFin, http,//taxfin.pl/od-dnia-1-stycznia-2005-r-kazdy-kto-dla-potrzeb-osobistych-korzysta-z-internetu-moze-odliczyc-ten-wydatek-od-podatku-dochodowego-od-osb-fizycznych/ (29.05.2022).

Youtube, https://www.youtube.com/watch?v=Kx7Wz7-8nCc (29.05.2022).

CYTOWANIE

Gracjan Ciupa, *Ulgi podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych jako narzędzie wspierające prowadzenie innowacyjnej działalności przez przedsiębiorców*, Studia Administracyjne 2(16)/2022, s. 5–15, DOI: 10.18276/sa.2022.16-01.

Studia Administracyjne 2(16)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2022.16-02 | s. 17–28

Joanna Kuruçaylioğlu

Department of Private International Law, Istanbul University, Turkey
joannakurucaylioglu@yahoo.com
ORCID: 0000-0001-5987-5301

OPEN ACCESS
CC BY SA

Minimum standards and essential needs in the protection of Syrian refugees in Turkey

ABSTRACT

UNHCR Executive Committee resolutions had recognized the rights of refugees and asylum seekers in mass influx and many bilateral international conventions, treaties, and agreements. The following rights have also emerged within UNHCR Executive Committee decisions, international human rights law, and international law. The significant central rights and the principle of law towards refugee and asylum seekers which are considered as the minimum standards are: 1) non-refoulement principles, 2) right to life, 3) right to protection from torture and cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment, 4) provision of an individual legal status, 5) right to asylum, 6) prohibition of discrimination, 7) right to liberty and security of person, 8) freedom of residence and movement, 9) family reunification, 10) right to an adequate standard of living, and 11) right to adequate housing.

Until September 2020, Turkey had been a host country for 3,621,968 Syrian refugees[1] who are located in eighty-one cities. Turkey applies the family reunification policy towards the refugees. However, because of the large number of Syrians, Turkish authorities struggle with providing adequate living and housing standards. Thus, the article will elaborate on the most crucial elements from the humanitarian point of view, that is family reunification, right to an adequate standard of living, and right to acceptable housing standards applied towards the Syrian refugees in Turkey in virtue of the Constitution of the Republic of Turkey (1982), Law on Foreigners and International Protection No. 6458 of 2013, and Temporary Protection Regulation (2014).

KEYWORD

essential needs, family reunification, mass influx, minimum standards, right to adequate housing, right to an adequate standard of living, Syrian refugees in Turkey, temporary protection regime

1 Refugees Association, Türkiye'deki Suriyeli Sayısı Eylül 2020, https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/ (30.09.2020).

Family reunification

The UNHCR Executive Committee's decisions emphasize that it is necessary to respect family unity and reunification.[2] Family reunification should be ensured if families are outside of the country of origin and separated by circumstances caused by mass influx events.[3]

Family reunification is when a foreigner is married and when he/she legally enters the country, requesting the entry and residence of other family members, including their spouse and children. Family reunification, which constitutes another aspect of family life, becomes extremely important in mass influx cases as many families separate during the escape.[4] Developing family unity during the temporary protection process will also ensure permanence[5] of relevant people's solutions.

Family life is worth protecting. It is confirmed in many documents such as the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.[6] Regulation in this direction is provided in Article 41 of the Constitution. According to the first paragraph of Article 41 of the heading *Family protection and children's rights*: "The family is the foundation of Turkish society and is based on equality between spouses".

Family unity/reunification is dealt with in Article 8 of the ECHR within the right to respect family life. Article 8, which regulates private and family life protection, is among the most frequently applied mechanisms for family life continuity.[7] The concept of family is interpreted broadly, and "close relatives," which are essential in the family, such as children, grandparents, and grandchildren, are included in the concept. The ECHR looks for a *de facto* and real family bond and considers all aspects of family ties, such as biological ties between family members, economic dependence, sharing the same house, actual family life, and the intention to continue family life.[8]

For those under temporary protection, the right to respect for family life arises, especially in deportation. In this case, the duration of the deported person's stay in that country, his citizenship, family status, and knowledge of his family life's effectiveness will be taken into consideration in terms of the proportionality of the administration's intervention to

2 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large--Scale Influx No. 22 (XXXII) - 1981, 21 October 1981, (hereinafter: Conclusion no. 22), section II(2-h).

3 International Law Association, Resolution 5/2002 on Refugee Procedures (Guidelines on Temporary Protection), 6.04.2002, 5/2002, Article 10(f).

4 N. Yakoob, *Report on the Workshop on Temporary Protection: Comparative Policies and Practices*, Georgetown Immigration Law Journal 1999, vol. 13, p. 304.

5 S. Akram, T. Rempel, *Temporary Protection as an Instrument for Implementing the Right of Return for Palestinian Refugees,* 2004, p. 158: https://scholarship.law.bu.edu/faculty_scholarship/552/ (13.09.2020).

6 UDHR, Article 16(3). The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State. ICCPR, Article 23(1). The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.

7 B. Çiçekli, *Yanabcılar ve Mülteci Hukuku*, Seçkin Yayınlar 2014, p. 64.

8 Ibidem, p. 65.

the right to respect for family life.[9] In terms of the intervention's proportionality, the person's difficulties in the country of departure may also be decisive.[10] In other words, the protection provided by Article 8 is not absolute. It is dependent on the existence of certain conditions.[11] In determining the foreigner's right to stay in the country, considering an approach that balances individual interests and state interests, each deportation case is handled within its concrete conditions.[12]

Although family reunification is generally accepted in comparative law, the family's issue can be regulated in different ways. According to the EU Temporary Protection Directive, family members consisting of spouses and young children have the right to reunite automatically. Reunification may be possible in cases where people will encounter serious difficulties (Article 15 (2), (3)).

UNHCR Executive Committee decisions take a broader stance. The conclusions noted that family relations were not restricted to one "closer" than the other, advising against "excessive restrictions" and that "offended beneficiaries" might particularly have a strong need for family reunification.[13] The elderly, children, people with disabilities, and those who have suffered traumatic psychological and physical injuries may be these people in a particularly serious need. Although the definition has not been made yet, family reunification is directly regulated in the Temporary Protection Regulation. According to clause (b) of Article 3 of the Regulation, family members include the foreigner's spouse, minor child, and dependent adult child.[14] Therefore, the Regulation adopted a narrower family scope under the scope proposed by the UNHCR Executive Committee and the EU Temporary Protection Directive. The content of family reunification regulated in Article 15 of the EU Temporary Protection Directive is broader than the Temporary Protection Regulation. Member states that accept regular partnerships will be able to include them within the scope of family reunification. Family reunification will also have relatives who lived with the family before the event that led to the mass influx.[15]

According to Article 49 of the Temporary Protection Directive, foreigners under the Regulation are in accommodation centers with their spouses, minor children, and dependent adults. General Directorate evaluates these applications, and necessary actions may be carried out with relevant public institutions, organizations, international organizations, and non-governmental organizations. The second paragraph of Article 49 states that family reunification procedures will be initiated without waiting for children's requests.

9 Ibidem, p. 295.

10 Ibidem, p. 296.

11 Ibidem, p. 64. Indeed, the ECtHR generally takes the view that states are not under an absolute obligation to unite their family members.

12 B. Çiçekli, op. cit., p. 64–65.

13 J. Fitzpatrick, *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, American Journal of International Law 2000, no. 2, vol. 94, p. 304.

14 Here, the concept of "dependent adult child" emerges. However, the Regulation, which defines a child and an unaccompanied child, did not define this concept.

15 N. Ekşi, *Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi*, İstanbul Barosu Dergisi 2014, no. 6, vol. 88, p. 86.

Some articles of the Regulation, even if it is not directly stated, do consider family reunification. Article 8 of the Regulation stipulates that the family members of those who will be excluded from the scope of temporary protection will stay in the country for humanitarian reasons and be accommodated in the same place, regardless of the temporary protection status they request. Therefore, although there is discretionary power here, it is understood that family reunification is prioritized. Although not clearly stated, it may be believed that such a situation exists in Article 23 of the Regulation. While transferring to the temporary accommodation center determined by the General Directorate, the foreigner's request and the fact whether he/she has unique needs and his/her family status are considered.

Ensuring adequate standards of living, food, clothing, and housing

The Executive Committee Decision No. 22 states that those under temporary protection must be provided all the necessary assistance and basic needs, including food, shelter, basic hygiene, and health facilities.[16] The 2014 UNHCR Temporary Protection Guide looks in the same direction. It mentions the need to implement humane and dignified treatment, including access to shelter/accommodation, adequate health and other services, and education.[17] These needs, which must be met for social dignity protection, have been confirmed in international documents. According to Article 25 of the UDHR, everyone has the right to an appropriate standard of living, including food, clothing, housing, medical care, the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age, both for himself and his family.

According to the first paragraph of Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

> the States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing, and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure this right, recognizing to this effect the essential importance of international cooperation based on free consent.

The UN Human Rights Committee referred to the fulfillment of these requirements as a "positive obligation." It is vital to meet the basic needs, stating that these issues fall within the scope of Article 2 of the Convention.

Therefore, looking at this information, it becomes evident that people should reach a life worthy of human dignity. As a result, some needs should be met on a minimum basis. First, the need for food and clothing must be met for the person to continue his life, sometimes

16 This requirement in the Executive Committee's decision is fulfilled by international solidarity and responsibility-sharing principles. Executive Committee, Conclusion no. 22, section II (2-c); International Law Association, op. cit., Article 10(b). The necessity of providing adequate healthcare services: ibidem, Article 10(c).

17 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, February 2014, Article 16.

at the same time, sometimes immediately after the needs arises. It should be noted that these services for the influx of Syrians initially presented themselves as situation-specific and *ad hoc*.

In the decisions of the Executive Committee, basic needs like food, clothing and hygiene are mentioned. These basic needs causally relate to the demand for housing. Undoubtedly, the level of need that may be met varies depending on whether the person can stay in the country where they have shelter or on the condition of the place where they find shelter.

Right to shelter in terms of temporarily protected persons. The situation of those living in camps

Since 2012 Turkey has been providing a variety of services for Syrians who applied for temporary protection. While some of the Syrians are accommodated in tent cities, others had to live elsewhere. Two groups that differ in terms of access to these facilities, which we examined under the heading of adequate living standards, emerged as those living in the camps and those living outside the camps, analyzed through different situations.

Due to one of the biggest mass influxes in history, Turkey has become a subject of criticism in terms of temporarily protected persons' benefits and services.[18]

However, both those living inside the camps and those outside the camps face various difficulties. Access to an adequate living standard is becoming more difficult, especially for those living outside the camps. When the services within the Temporary Protection Regulation scope are mentioned, the evaluations can be made more clearly since there is legislation to be examined.

In general, the camps receive positive assessment in terms of services and accommodation facilities. These camps provide many such services, from psychological assistance to television viewing rooms.[19] In the Human Rights Commission of the Parliament, various facilities are provided in the centers in terms of food, health, security, social activities, entertainment, education, worship, interpretation, cleaning services, and other needs. With the government's food aid program in cooperation with the World Food Fund, every camp resident can get their food and other necessities from the camp markets with specific monthly amounts topped up on electronic cards.[20] This "Red Crescent Card" given to Syrians in the camps is topped up by the World Food Fund with 80 Turkish Liras each month. Turkey gives 20 Turkish Liras additional. However, these amounts are insufficient. Syrians' biggest problem whilst living in the camps, after the freedom of movement, is the high prices in the camp markets

18 T. Kılıç, *Suriyeli Mülteciler*, Zaman, 14.05.2013, http://www.zaman.com.tr/yorum_suriyeli-multeciler_2089308.html.

19 K. Kirişçi, *Misafirliğin Ötesine Gerçekten Türkiye'nin "Suriyeli Mülteciler" Sınavı*, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brookings Enstitüsü, June 2014, p. 22; TBMM, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Ülkemize Sığınan Suriye Vatandaşlarının Barındıkları Çadırkentler Hakkında İnceleme Raporu, 2012.

20 E. Cebeci, S. Sall Judson, *Syrian Refugees in Turkey*, Perspective, April 2014, http://www.setadc.org/index.php/publications/seta-dc-perspectives/494-syrian-refugees-in-turkey (13.09.2020).

and market card insufficiency.[21] Three meals a day are distributed through private catering companies selected in a tender procedure.[22]

All camps existing until mid-2013 were under the control of AFAD. Several UN observers in the camp and AFAD provide service in the region with its staff assigned from the center in 2-month periods. In almost all bases, there is a Turkish Red Crescent in addition to AFAD officials.[23] There are many opportunities in the camps, from kindergarten, high school, market, cutting, sewing or hairdressing courses.

Turkey's scope of available resources showed that one-fifth of the Syrians could stay in the camps.[24] Another problem is that these camps' conditions differ significantly from one another and they are mostly overcrowded.

Kilis may be considered as an example of the situation in the camps. According to Amnesty International, only 40–50 percent of Syrians in Kilis live in conditions that meet humane standards of living.[25] Some people stay in abandoned cabins, others in makeshift places made of brick and nylon, others in the open air. Residents of the construction stated that the municipal authorities dismantled the shelters.[26]

Security should be provided primarily in the camps in terms of adequate shelter conditions. Host states have primary responsibility for ensuring safety in the camps where asylum seekers are placed and in other areas where they are located.[27] In addition to the security provided inside the camps, the center should deploy external security.

These persons should be kept at a reasonable distance from the country of origin whenever possible.[28] Camps established close to the border pose a risk to residents' safety, as was indicated before. Camps in Turkey should be located at least 50 km from the wall, and those in border provinces especially do not meet this criterion.

To ensure security in the camps, measures that will prevent shelters from deprivation of other rights and that lead to extortion should not be implemented. The centers were called

21 AFAD, Türkiye' deki Suriyeli Sığınmacılar, 2013 Saha Araştırması Sonuçları, https://afad.gov.tr/Dokuman/TR/602013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013_baski_30.12.2013_tr.pdf, p. 48.

22 Güçer et al., op. cit., p. 22.

23 Ibidem, p.17.

24 Although the camps are close to the Syrian border and have large capacities, they are not sufficient to meet the incoming refugees' numbers. In addition to the camps established at the borders, efforts are made to deliver aid to the *de facto* buffer zones between the two regions.

25 Amnesty International, Hayatta Kalma Mücadelesi: Türkiye'deki Suriye'den Gelen Mülteciler, https://www.amnesty.org/en/documents/EUR44/017/2014/tr/, p. 29.

26 According to the Amnesty Organization, the living conditions in other provinces in Turkey, like Akçakale, faced severe problems regarding human rights here. Ibidem, p. 30.

27 When the security in the camp where Syrian refugees are hosted is evaluated, the shelters are most satisfied with security. Güçer et al., op. cit., p. 41. However, the authorities should note the security problem caused by the physical environment in the camps, such as fire risks or provocation and explosive tension environment in these crowded environments. Ibidem, p. 21–22.

28 Executive Committee, Decision No. 22 (XXXII), 1981, II (2-g); J. Fitzpatrick, op. cit., p. 305. Temporary protection is sometimes depicted as a regional intervention against forced migration, mainly because it focuses on returning as a permanent solution. However, protection provided close to the area could harm asylum seekers and aggravate the ethnic conflict. The criterion for planned evacuation to safer and more distant countries can be put forward as an additional element to the temporary protection system.

prisons. The control of the camps is of great importance to ensure adequate living conditions. Centers where Syrians are accommodated have been closed to human rights organizations, parliament members, and journalists, except in exceptional cases. The policy is frequently criticized for keeping the camps closed and not applying transparency, preventing camp residents, due to their living conditions, from enjoying services and assistance.[29] Therefore, reasonable precautions should be taken to ensure both security and non-isolation.

The prohibition of discrimination should strictly apply to the treatment of temporarily protected persons. Discriminatory practices should be avoided to provide shelter that respects human dignity and to ensure security. However, there are reservations regarding the neutrality of the camps. According to the report of the Monitoring Platform for Asylum Seekers Coming to Istanbul from Syria[30], many families are concerned that their children will be forced to choose a political party under the pressure and influence of political groups in the camps. Again, some groups such as Christians, Roma, Kurds, Circassians, and Alevis worry about being discriminated against because of their ethnic origin or religious beliefs. One example that causes this anxiety is the fact that religious services are only provided for Sunni Muslims in the camps. The vulnerability of women and girls when it comes to the risks of sexual abuse, harassment, rape, and violence causes single women and people with children to hesitate to stay in the camps.[31]

The situation of persons living outside the camps

Syrians with valid passports enter the country legally or illegally. Syrians also enter the country without a passport outside the border gates. Syrians register in the camps, but those who want to live outside the camps, the reasons stated above, or who cannot settle in the camps altogether, constitute those living outside the camps.[32] Since there is no specific social support mechanism for Syrians living outside the camps, these people have to take care of their housing by themselves.

Three-quarters of Syrians living outside the camps live in rented houses or apartments. However, three-quarters of Syrians and more than half of those living outside the camps stay in housing that does not meet adequate living standards.[33] Sixty-two percent of Syrians living outside the camps share a house with eight or more people.[34] The AFAD report

29 MAZLUMDER, *Türkiye' de Suriyeli Mülteciler İstanbul Örneği*, p. 9: https://world.mazlumder.org/. (13.09.2020); T. Kılıç, op. cit. Requests from Amnesty International representatives, representatives of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe Committee on Migration, Asylum and Population, Deputies from the main opposition party, and camps of civil society organizations from Turkey have not been granted.

30 Monitoring Platform for Asylum Seekers Coming to Istanbul from Syria https://www.esithaklar.org/2013/10/suriyeden-gelen-siginmacilar-raporu-aciklandi/ (13.09.2020).

31 Ibidem, p. 10.

32 M.E. Büyükçalık, *Mülteci Hukuku'nun Gelişimi ve Türkiye'de Mültecilerin Sosyal Hakları*, İstanbul 2015, p. 240–241.

33 AFAD, op. cit., p. 9.

34 AFAD, ibidem, p. 9. About 76 percent of Syrian refugees in Turkey live outside of the camp. These people experience difficulties in terms of access to shelter, healthcare and food assistance. K. Kirişçi, op. cit., p. 22.

shows that one-fourth of Syrian males and more than one-fourth of females live in makeshift temporary shelters, under plastic roofs or in open areas.[35] Those who live in the hope of settling in a camp do not have places and services related to cleaning, health, and education.[36]

The high number of children under the age of ten among those living outside the camps makes their living conditions more difficult. Local aid organizations manage food and other needs, and the public is hampered by a lack of resources.[37] A report about those living outside the Istanbul camps shows that they live in inhumane conditions.[38] According to a report published by the Turkish Medical Association in 2017, many Syrian children in Istanbul live in crowded and unhealthy environments without adequate access to sanitation facilities.[39] The AFAD report also shows that the basic needs of Syrians are not adequately meet.[40]

Pursuant to Article 2 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination regarding the right to housing, Turkey is obliged to prohibit and eliminate all kinds of racial discrimination and secure the right to equality before the law (Article 5 (e-iii).[41] Syrians who are living outside the camps do not have appropriate shelters that meet living-standard requirements and the places where they are staying are of an inadequate and inhumane condition. Those who live in appropriate conditions are subject to discriminatory practices by their homeowners. They live in overcrowded houses that are in a bad condition without any security.[42] Observations in Hatay, Istanbul, Gaziantep, and Sanliurfa show that asylum seekers are denied rental accommodation because of their national origin.[43] Most of these people do not have formal lease agreements. On the other hand, they also do not know how to complain against landlords' unfair actions or refrain from using these methods.[44]

35 AFAD, op. cit., p. 34.

36 Amnesty International, op. cit., p. 28–30.

37 Güçer et al., op. cit., p. 24.

38 MAZLUMDER, op. cit., p. 11–13.

39 Turkish Medical Association, Suriyeli Sığınmacılar ve Sağlık Hizmetleri Raporu. The majority of Syrians have to live in damp ground floors that cause respiratory problems: https://www.ttb.org.tr/yayin_goster.php?Guid=d795989c-9476-11e7-914a-a458ccf77150&1534-D83A_1933715A=8e430145de63f93f75d32c69b9d5f0744ead67d2. (13.09.2020). Amnesty International, op. cit., p. 30.

40 Around 26 percent of those living inside the camps and 73 percent of those living outside the camps used sleeping materials in the houses; 21 percent of those living inside the camps and 81 percent of those living outside the camps stated that the heating sources in the houses are insufficient. Twenty-six percent of those living inside the camps and 71 percent of those living outside the camps used kitchen tools and utensils; 38 percent of those living in the camps and 75 percent of those living outside the camps think that basic foodstuffs the houses are not sufficient. Nineteen percent of those living inside the camps, 42 percent of those living outside the camps, 56 percent of the refugees living inside the camps, and 77 percent of those living outside the camps stated that the clothing materials were insufficient. As can be seen from these data, basic needs are insufficient for a high proportion of those living outside the camps, except for prayer requirements – Amnesty International, op. cit., p. 36.

41 UN General Assembly, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 December 1965, United Nations, Treaty Series, vol. 660, p. 195 (13.09.2020).

42 Amnesty International, op. cit., p. 28.

43 Ibidem, p. 30.

44 The exorbitant price of rents due to the increasing demand causes another problem. The house/room in lowest physical conditions starts from TL 300 and goes up to TL 1000 depending on the house's condition and the neighborhood.

Accommodation service in the Temporary Protection Regulation

Pursuant to Article 23 of the Temporary Protection Regulation titled "Transfer Procedures to Temporary Accommodation Centres," foreigners will be directed to temporary accommodation centers which are deemed appropriate by the General Directorate, in coordination with the governorates, either directly from the referral center or after being placed in the provinces, taking into account capacity information received from AFAD. According to Article 24 of the Regulation, persons enjoying temporary protection may be allowed to stay in provinces determined by the General Directorate in cases where this poses no harm to public order, public security, or public health. Those in need who reside outside the temporary accommodation centers may be accommodated in places allowed by the governorate to the extent possible. The residence of temporarily protected persons in a province, temporary accommodation center, or a specific area determined by the General Directorate is included in the Regulation's general obligations (Article 33 (2-a)).

Article 24 of the Regulation does not stipulate accommodation as a right. However, as an opportunity to exercise the governorates' discretion as much as possible, the accommodation service relies on temporary accommodation centers.

In the Regulation of Reception and Accommodation Centres and Removal Centres, the Regulation's implementing rules, a "temporary" center refers to the center established as a reception and accommodation or removal center in case of an emergency. Therefore, temporary accommodation, temporary reception, or temporary removal centers, specific to extraordinary or emergency situation, may be established. In the "Reception and Accommodation Shelter", the applicant and the person enjoying international protection status are entitled to food, shelter, and health care. The General Directorate, governorates (province directorates), public organizations and institutions, Turkish Red Crescent, and other aid associations declared cooperation in the field of migration to meet social and other needs. For this reason, the same center will become a temporary admission and accommodation center if such shelters are used temporarily, that is, for extraordinary or emergency situations.

The Regulation prescribes the working principles, establishment, management, operation, security and other rules. According to Article 4 of the Regulation titled "Centers' Working Principles", the following procedures and directions shall be followed in the establishment and operation of the centers, and in the provision of services stipulated in this Regulation: (a) protection of the right to life, (b) people-oriented approach, (c) best interests of unaccompanied minors, (d) keeping personal information confidential, (e) informing those concerned about procedures and processes which refer to them, (f) social and psychological empowerment of residents, (g) providing services in shelters without discrimination due to language, race, color, gender, political opinion, philosophical belief, religion, sect, or similar reasons.

The provision of these services and related standards is determined by the General Directorate (Article 14). The Regulation stipulated that the services to be provided at the centers

The physical conditions of most of these houses are far below a sufficient standard of living. Ibidem, p. 30; MAZLUMDER, op. cit., p. 12–13.

shall be as follows: (a) shelter and nutrition, (b) internal and external security, (c) emergency and primary health care services not covered by the foreigner, (d) psychological and social support activities, (d) allocation of suitable areas for special needs, (e) taking valuable belongings for safe-keeping, (f) inter-center transfer and out-of-border transfer operations, (g) other services deemed appropriate by the General Directorate.

Consequently, when the Regulation provisions regarding the parallel procedures and principles and the services provided are considered, necessary regulations foresee an adequate living standard, including food, clothing, and housing. The services within the Temporary Protection Regulation scope are handled one by one. Part 8 (Articles 36-41) of the Temporary Protection Regulation is reserved for the "Establishment, Management, Operation of Referral Centres and Temporary Accommodation Centres and Services to be Provided in Temporary Accommodation Centres." According to Article 38, food, accommodation, health, social assistance, education, and similar services shall be provided for those staying in the temporary accommodation centers to the extent possible. Necessary arrangements are made to allocate places for families and people with special needs in temporary accommodation centers. Persons benefiting from temporary protection who stay outside of this center may benefit from the services in the center to the extent possible.

Article 40 regulates the "Security of referral centers and temporary accommodation centers". Another issue related to provision of services relating to adequate living standards, that is visiting temporary accommodation centers, is laid down in Article 39. This article stipulates the procedures and principles regarding visits of foreign delegations, representatives of international organizations and non-governmental organizations, press members, scientific researches, and representatives of other institutions and organizations. Such visits are to be determined jointly by the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry and AFAD upon receiving the opinions of public institutions and organizations. They will be then implemented by governorates. Undoubtedly, allowing visits in temporary accommodation centers will significantly affect the supervision of the services offered in these centers, as stated before.[45]

Summary

Family unity and reunification are critical aspects that the host country should ensure to refugees and their families. During the mass influx, many families may face a risk of separation of family members. The international conventions and the Turkish Constitution regulate the protection of family life, unity, and reunification. It is vital that the construction of the terms "family member" and "close relatives" are interpreted as broadly as possible in

45 It is necessary to mention the letter sent to universities by the Council of High Education stating that field studies regarding Syrians, even within universities, are subject to the Ministry of Interior's permission. This article, dated April 10, 2015, is a strike against academic freedom and an obstacle to examining how temporary protection is implemented by the legislation and evaluating the application. Related article and related news: Another blow to academic freedom from the Ministry of Interior, Agos, 21.05.2015, http://www.agos.com.tr/tr/yazi/11641/akademik-ozgurluge-birdarbe-de-icisleri-bakanligindan (13.09.2020).

international and domestic laws. The rule of family reunification is concretized in deportation processes and during mass influx events. The current and vital issue is to accept or deny the partnership relations within the family scope.

The right to an adequate standard of living, food, clothing, and housing described as a "positive obligation" is the host country's essential responsibility towards refugees. This right derives from human dignity, and it applies to humane and dignified treatment of refugees. The basic requirements include food, access to shelter/accommodation, hygiene, health facilities, education, medical care, or necessary social services.

It is essential not to forget about the differences in living standards and the needs of those refugees who decided to stay inside camps ("tent cities") and outside the centers.

Turkey has been criticized for not providing an efficient and adequate living standard for refugees who live in tent cities. On the one hand, Turkish authorities try to provide a wide range of activities, facilities, aid programs, and security inside the camps. On the other hand, the biggest problem when it comes to failing to fulfill international standards is the vast numbers of refugees, overcrowded camps, restrictions on freedom of movement, unreasonably close distance of Turkish centers to the Syrian border, and their refugees' discrimination. Accommodation services are not regulated as a right. They are provided according to the capacities and possibilities of the municipality. Besides, persons enjoying temporary protection may be allowed to stay in the provinces determined by the General Directorate. In the Regulation of Reception and Accommodation Centres and Removal Centres, Turkish authorities try to provide a wide range of services, aid, and facilities.

There is no mechanism of help or support for those who are living outside of refugee camps. There are many infamous cases when Turks used their advantage to apply exorbitant rental prices towards refugees.

References

AFAD, Türkiye' deki Suriyeli Sığınmacılar, 2013 Saha Araştırması Sonuçları, https://afad.gov.tr/Dokuman/TR/602013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013_baski_30.12.2013_tr.pdf.

Akram S.M., T. Rempel, *Temporary Protection as an Instrument for Implementing the Right of Return for Palestinian Refugees*, Boston University International Law Journal 2004, Part 22, No. 1, vol. 22.

Amnesty International, Hayatta Kalma Mücadelesi: Türkiye'deki Suriye'den Gelen Mülteciler, https://www.amnesty.org/en/documents/EUR44/017/2014/tr/.

Büyükçalık M.E., *Mülteci Hukuku'nun Gelişimi ve Türkiye'de Mültecilerin Sosyal Hakları*, İstanbul 2015.

Cebeci E., S. Judson, *Syrian Refugees in Turkey*, Perspective, April 2014, http://www.setadc.org/index.php/publications/seta-dc-perspectives/494-syrian-refugees-in-turkey.

Çiçekli B., *Yanabcılar ve Mülteci Hukuku*, Seçkin Yayınlar 2014.

Dinçer O.B. et al., *Suriyeli Mülteciler Krizi ve Türkiye Sonu Gelmeyen Misafirlik,* Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brookings Enstitüsü, November 2013.

Ekşi N., *Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi*, İstanbul Barosu Dergisi 2014, no. 6, vol. 88.

Fitzpatrick J., *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, The American Journal of International Law 2000, no. 2, vol. 94.

Kılıç T., *Suriyeli Mülteciler*, Zaman, 14.05.2013, http://www.zaman.com.tr/yorum_suriyeli-multeciler_2089308.html.

Kirişci K., *Misafirliğin Ötesine Gerçekten Türkiye'nin "Suriyeli Mülteciler" Sınavı,* Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brookings Enstitüsü, June 2014.

MAZLUMDER, *Türkiye' de Suriyeli Mülteciler İstanbul Örneği*, https://world.mazlumder.org/.

Monitoring Platform for Asylum Seekers Coming to Istanbul from Syria: https://www.esithaklar.org/2013/10/suriyeden-gelen-siginmacilar-raporu-aciklandi/.

Refugees Association, Türkiye'deki Suriyeli Sayısı Eylül: 2020, https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/.

Turkish Medical Association, Suriyeli Sığınmacılar ve Sağlık Hizmetleri Raporu. The majority of Syrians have to live on damp ground floors that cause respiratory problems: https://www.ttb.org.tr/yayin_goster.php?Guid=d795989c-9476-11e7-914a-a458ccf77150&1534-D83A_1933715A=8e430145de63f93f75d32c69b9d5f0744ead67d2.

Yakoob N., *Report on the Workshop on Temporary Protection: Comparative Policies and Practices*, Georgetown Immigration Law Journal 1999, vol. 13.

Source of law

Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx No. 22 (XXXII) - 1981, 21 October 1981.

UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171.

International Law Association, Resolution 5/2002 on Refugee Procedures (Guidelines on Temporary Protection), 6.04.2002.

TBMM, İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Ülkemize Sığınan Suriye Vatandaşlarının Barındıkları Çadırkentler Hakkında İnceleme Raporu, 2012.

UN General Assembly, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 December 1965, United Nations, Treaty Series, vol. 660, p. 195.

UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10.12.1948, 217 A (III).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, February 2014.

CITATION

Joanna Kuruçaylioğlu, *Minimum Standards and Essential Needs in the Protection of Syrian Refugees in Turkey*, Studia Administracyjne 2(16)/2022, 17–28, DOI: 10.18276/sa.2022.16-02.

Studia Administracyjne 2(16)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa |DOI: 10.18276/sa.2022.16-03 | s. 29–42

Marcin Stoczkiewicz

ClientEarth
e-mail: mstoczkiewicz@clientearth.org
ORCID: 0000-0001-6950-1151

OPEN ACCESS
CC BY SA

Ocena dopuszczalności pomocy państwa dla inwestycji w sektorze energetycznym w świetle zasad ochrony środowiska. Refleksje związane z orzeczeniem TSUE w sprawie elektrowni jądrowej Hinkley Point C[1]

ABSTRAKT

Rozważania dotyczące prawa o pomocy państwa i prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej najczęściej sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie, czy aspekty środowiskowe muszą, czy też mogą być brane pod uwagę podczas oceny dopuszczalności pomocy państwa dotyczących wsparcia ekonomicznego projektów mających wpływ na środowisko. Pytanie to składa się z dwóch części. Po pierwsze, czy dany środek stanowi pomoc państwa? Po drugie, jeśli odpowiedź na pierwsze pytanie jest pozytywna, czy dany środek pomocy państwa jest zgodny z rynkiem wewnętrznym? Uwzględnienie aspektów środowiskowych może mieć istotne konsekwencje dla odpowiedzi na oba pytania. Przedmiotem artykułu jest próba ustalenia: (i) czy aspekty środowiskowe muszą, mogą lub nie mogą być częścią oceny w zakresie badania, czy środek wsparcia stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej? (ii) czy aspekty środowiskowe muszą lub mogą być częścią oceny zgodności środka pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym? Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania zostało poprzedzone ogólną charakterystyką relacji między prawem konkurencji (w tym prawem pomocy państwa) a prawem ochrony środowiska Unii Europejskiej. Celem badań była próba odpowiedzi na ww. pytania sformułowana na podstawie analizy prawnej orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej w sprawach dotyczących pomocy państwa, w szczególności przełomowego orzeczenia w sprawie Hinkley Point C.

Przeprowadzone studia pozwoliły na sformułowanie następujących ogólnych wniosków: 1) cele środowiskowe nie mogą zmienić pojęcia pomocy państwa (jego definicji), a zatem nie mogą być brane pod uwagę przy ocenie, czy dany środek stanowi pomoc państwa; 2) zasady i przepisy dotyczące ochrony środowiska mają zastosowanie do oceny dopuszczalności pomocy państwa; 3) pomoc państwa, która narusza unijne zasady ochrony środowiska nie może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Konkluzje te mają zastosowanie także do pomocy dla sektora energetycznego, w szczególności do energetyki jądrowej.

1 Artykuł jest wynikiem badań prowadzonych w ramach stażu naukowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego w maju 2022 r. Autor pragnie serdecznie podziękować władzom wydziału za możliwość przeprowadzenia badań. Podziękowania kieruję także do dr. hab. Wojciecha Staszewskiego, prof. US oraz dr. Wojciecha Bożka za owocne dyskusje na tematy będące przedmiotem artykułu, co znacząco przyczyniło się do weryfikacji hipotez badawczych i wykrystalizowania się wniosków. Wszelkie błędy czy niedociągnięcia obciążają autora.

SŁOWA KLUCZOWE

pomoc państwa, zasady ochrony środowiska, inwestycje energetyczne, energetyka atomowa

Assessment of the admissibility of State aid to energy sector investments in the light of environmental principles. Reflections on the CJEU ruling on the Hinkley Point C nuclear power plant

ABSTRACT

A discussion on State aid law and European Union environmental law most often boils down to the question of whether environmental aspects must or can be taken into account when assessing State aid for economic support of investments in projects with environmental impacts. This question has two parts. First, does the measure in question constitute State aid? Second, if the answer to the first question is positive, is the State aid measure in question compatible with the internal market? The consideration of environmental aspects may have important consequences for both questions. The object of this article is to try to find an answer to the questions (i) whether environmental aspects must, may or may not be part of the assessment of the question whether a support measure constitutes State aid within the meaning of Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union?, and (ii) whether environmental aspects must, may or may not form part of the assessment of the compatibility of a State aid measure with the internal market? The search for answers to these questions is preceded by a general characterisation of the relationship between competition law (including State aid law) and European Union environmental law. The aim of the research is to try to answer the above-mentioned questions. It is formulated on the basis of a legal analysis of the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union and the decision-making practice of the European Commission in State aid cases.

These studies lead to the following general conclusions: (I) environmental objectives cannot alter the concept of State aid (its definition) and therefore cannot be taken into account when assessing whether a measure constitutes State aid; (II) environmental principles and rules apply when assessing the compatibility of State aid with the internal market; (III) State aid that violates EU environmental rules cannot be considered compatible with the internal market.

These conclusions also apply to aid to the energy sector, in particular to nuclear energy.

KEYWORD

state aid, environmental principles, energy investments, nuclear energy

Wprowadzenie

W obszarze problematyki inwestycji w sektorze energetycznym zbiegają się wszystkie aktualne problemy występujące na styku polityki ochrony środowiska i polityki energetycznej Unii Europejskiej (UE). Konieczność sprostania wyzwaniom bezpieczeństwa energetycznego, ochrony środowiska i zapewnienia dostępnej energii konsumentom aktywizuje państwa członkowskie UE do kierowania pomocy państwa na inwestycje energetyczne. Truizmem jest stwierdzenie, że projekty inwestycyjne w sektorze energetycznym mogą mieć znaczący wpływ na środowisko poprzez zwiększanie lub zmniejszanie poziomu emisji gazów cieplarnianych

i innych zanieczyszczeń środowiska. Z tych powodów relacje między unijnymi normami środowiskowymi a normami prawa konkurencji mają nie tylko znaczenie teoretyczne, ale także praktyczne. Związki te warunkują bowiem realizację skutecznej polityki ochrony środowiska, ze szczególnym naciskiem na przeciwdziałanie zmianom klimatu, oraz skutecznej polityki energetycznej. Wykonanie projektów energetycznych, zwłaszcza tych, które wymagają dużych nakładów – np. elektrowni jądrowych, elektrowni węglowych lub gazowych, dużych elektrowni wodnych, sieci przesyłowych i dystrybucyjnych energii elektrycznej, gazociągów, magazynów, terminali gazowych lub naftowych, ale także farm wiatrowych i elektrowni słonecznych często zależy od pomocy państwa przyznawanej na inwestycje przez państwa członkowskie.

Udzielanie pomocy państwa na rozwój projektów energetycznych może wpłynąć na konkurencję na wewnętrznym rynku energii w UE. Dlatego pomoc państwa jest, co do zasady, zabroniona na mocy art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE lub Traktat)[2], ale może być dopuszczona przez Komisję Europejską, jeśli spełnione są pewne warunki określone w art. 107 ust. 2 lub art. 107 ust. 3 TFUE. Regulujące pomoc państwa artykuły 107–109 TFUE, znajdują się w tytule siódmym, rozdziale pierwszym (*Reguły konkurencji*) TFUE. Określono w nim, że Unia Europejska ma wyłączną kompetencję w dziedzinie ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego[3]. Normy prawa unijnego odnoszące się do pomocy państwa nie zostały ustanowione w celu ochrony środowiska i nie mają celów środowiskowych, ponieważ jednak funkcjonowanie sektora energetycznego może mieć bezpośredni lub pośredni znaczący wpływ na środowisko, może zaistnieć potrzeba uwzględnienia konsekwencji dla środowiska podczas oceny pomocy państwa[4].

Rosnące znaczenie unijnych przepisów dotyczących klimatu i energii spowodowało pojawienie się kilku konkretnych problemów prawnych, w których dochodzi do interakcji prawa ochrony środowiska i prawa pomocy państwa, np. w zakresie (i) bezpłatnych uprawnień dla elektrowni w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji; (ii) zwolnień z podatków lub opłat środowiskowych; (iii) mechanizmu wynagradzania za moce wytwórcze dla elektrowni wykorzystujących paliwa kopalne; (iv) pomocy na projekty związane z wychwytywaniem i składowaniem dwutlenku węgla oraz (v) pomocy na projekty związane z energią odnawialną, efektywnością energetyczną lub kogeneracją, a także oczywiście (vi) pomocy dla elektrowni jądrowych[5].

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi

2 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE 2012 C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.).

3 Artykuł 3 ust. 1 lit. b) TFUE.

4 C. Quigley Q.C., *European State Aid Law and Policy*, 2nd ed., Oxford-Portland Oregon 2009, s. 270–293; E. Kutenicova, A.T. Seinen, *Environmental Aid*, (w:) W. Mederer, N. Pesaresi, M. van Hoof (red.), *EU Competition Law. Volume IV, State aid,* Claeys & Casteels Publishing, Leuven 2008, s. 851–961.

5 L. Hancher, *State aid*, (w:) Ch. Jones (red.), *EU Energy Law, Volume II, EU Competition Law and Energy Markets*, Leuven 2007, s. 579–585, 642–655; M. Stoczkiewicz, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 95–130, 158–164, 241–247; M. Stoczkiewicz, *The Emission Trading Scheme in Polish Law. Selected Problems Related to the Scope of Derogation from General Rule for Auctioning in Poland*, YARS 2011, nr 4(4), s. 95–96; M. Porzeżyńska, *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 5–276.

zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Powszechnie uznaje się, że przepis ten wskazuje na cechy pomocy państwa i określa ogólny zakaz jej udzielania przez państwa członkowskie. Zakaz udzielania pomocy państwa na mocy TFUE nie jest jednak bezwzględny. Pomoc państwa na projekty inwestycyjne w sektorze energetycznym może być zgodna z rynkiem wewnętrznym, a w wielu przypadkach określonych w tym Traktacie – dopuszczalna. Po pierwsze, art. 107 ust. 2 TFUE stanowi, że niektóre rodzaje pomocy są zgodne z rynkiem wewnętrznym. Po drugie, na mocy art. 107 ust. 3 TFUE Komisja ma prawo uznać, że określona pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Po trzecie, Rada, zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. e) TFUE, może zdecydować, że inne kategorie pomocy są dopuszczalne[6]. Nie ma wątpliwości, że art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE stanowi najszerszą podstawę prawną, dzięki której pomoc państwa dla projektów inwestycyjnych w sektorze energetycznym może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Pozwala on Komisji uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa „przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych w Unii Europejskiej, o ile nie zmienia ona warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem". Szereg aktów prawa wtórnego i tzw. *soft law* doprecyzowuje warunki zgodności pomocy określone w Traktacie[7]. Szczególne znaczenie mają Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu, środowiska i energii z 2022 r.[8]

Rozważania prawne dotyczące pomocy państwa i ochrony środowiska w Unii Europejskiej należy rozpocząć od odpowiedzi na pytanie, czy aspekty środowiskowe muszą, czy też mogą być brane pod uwagę podczas oceny pomocy państwa przeznaczonej na wsparcie ekonomiczne inwestycji w projekty mające wpływ na środowisko. Pytanie to składa się z dwóch części. Po pierwsze, czy dany środek stanowi pomoc państwa? Po drugie, jeśli odpowiedź na pierwsze pytanie jest pozytywna, czy dany środek pomocy państwa jest zgodny z rynkiem wewnętrznym? Uwzględnienie aspektów środowiskowych może mieć istotne konsekwencje dla odpowiedzi na oba pytania. W kolejnych krokach przedstawiona zostanie próba znalezienia odpowiedzi na pytania: (1) czy aspekty środowiskowe muszą, mogą lub nie mogą być częścią oceny w zakresie pytania, czy środek wsparcia stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE ?; (2) czy aspekty środowiskowe muszą lub mogą być częścią oceny zgodności środka pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym? Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania należy poprzedzić ogólną charakterystyką relacji między prawem konkurencji (w tym prawem pomocy państwa) a prawem ochrony środowiska Unii Europejskiej. Próba odpowiedzi na ww. pytania sformułowana została na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej (KE) w sprawach dotyczących pomocy państwa.

6 C. Quigley Q.C., *European State*…, op. cit., s. 125; M. Stoczkiewicz, A. Śniegocki (red.), *Subsidies: a driving force or obstruction for the Polish energy transition. Analysis of State aid for the power sector in Poland*, Warsaw 2020, s. 12–32.

7 M. Stoczkiewicz, A. Śniegocki (red.), *Subsidies: a driving force*…, op. cit., s. 12–23.

8 Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu, środowiska i energii 2022, C/2022/481, Dz.U. UE C 80 z 2022, s. 1–89.

Wcześniejsze orzecznictwo TSUE zawiera wskazówki pozwalające odpowiedzieć na pytanie pierwsze. Orzeczenie TSUE w sprawie Hinkley Point C pomaga odpowiedzieć na drugie.

Polityka ochrony środowiska a reguły pomocy państwa w prawie UE. Uwagi ogólne

Artykuły 191 i 192 TFUE stanowią podstawę prawną polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej. W art. 191 ust. 1 TFUE określono również szczegółowe cele w zakresie ochrony środowiska[9]:

> Polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągnięcia następujących celów – zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego; ochrony zdrowia ludzkiego; rozważnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych; promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

W ustępie 2 tego artykułu określono zasady, na jakich opiera się polityka środowiskowa UE:

> Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci".

Jeśli chodzi o pomoc państwa, art. 107–109 TFUE są zawarte w tytule siódmym, rozdziale pierwszym („Reguły konkurencji") tego Traktatu. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE):

> Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa ona na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego[10].

Zarówno „społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności", jak i „wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego" są celami Unii, a ich status prawny jest równorzędny. W przypadku jakiegokolwiek konfliktu między tymi celami władze Unii zobowiązują się do poszukiwania porozumienia między nimi i wdrażania ich w jak najszerszym zakresie[11]. Warto zauważyć, że postanowienia TFUE dotyczące polityki konkurencji, a zwłaszcza pomocy państwa, nie zawierają żadnych celów związanych z ochroną środowiska. Jest też odwrotnie: postanowienia TFUE dotyczące ochrony środowiska nie zawierają celów zorientowanych na społeczną gospodarkę rynkową o wysokiej konkurencyjności. Podsumowując, polityka ochrony środowiska UE i zasady konkurencji UE mają odrębne,

9 L. Krämer, *EU Environmental Law*, 7th ed., London 2011, s. 8–14.

10 Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13).

11 TSUE, sprawa 139/79 Maizena GmbH, p 23; sprawa C-44/94, Krajowa Federacja Organizacji Rybackich, pkt 37.

specyficzne podstawy prawne i specyficzne cele. Są one także równorzędne pod względem prawnym. Nie oznacza to jednak, że polityka konkurencji i polityka ochrony środowiska są całkowicie odrębne.

Klauzula integracyjna i zasada „zanieczyszczający płaci" jako zasady łączące cele środowiskowe z zasadami konkurencji

Istnieją dwie zasady Traktatu łączące cele i wymogi ochrony środowiska z zasadami konkurencji i ich egzekwowaniem: (i) klauzula „integracji" ustanowiona w art. 11 TFUE oraz (ii) zasada „zanieczyszczający płaci", ustanowiona w art. 191 ust. 2 TFUE. Chociaż dokładny charakter prawny tych zasad jest dyskusyjny (na przykład, czy są to normy programowe, czy stanowią ogólne wytyczne)[12], nie ma wątpliwości, że obie mają zastosowanie do polityki Unii, a zwłaszcza do polityki konkurencji. W tym kontekście należy wspomnieć też o przytoczonych wcześniej, ważnych zasadach polityki Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w art. 192 ust. 2 TFUE, jak: „zasada ostrożności", „zasada działań zapobiegawczych" i „zasada naprawiania szkody najpierw u źródła". Szersze przedstawienie treści i znaczenia tych zasad znacznie przekracza ramy niniejszego opracowania[13]. Podstawowe pytanie dotyczy tego, czy zasady te łączą politykę ochrony środowiska z polityką konkurencji w taki sposób, że wymogi ochrony środowiska muszą być brane pod uwagę przy ocenie: (i) czy środek interwencji państwa stanowi pomoc państwa; (ii) czy środek stanowiący pomoc państwa może być uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym, tj. dopuszczalny.

Zasada integracji a pojęcie pomocy państwa

Pierwsze pytanie dotyczy tego, czy aspekty środowiskowe muszą albo też mogą być brane pod uwagę podczas oceny pomocy państwa na wsparcie ekonomiczne inwestycji w projekty, które mogą mieć znaczący pozytywny lub negatywny wpływ na środowisko. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w orzeczeniu z 2008 roku w sprawie C-487/06 P, British Aggregates, przeanalizował problem zastosowania zasady integracji do prawa pomocy państwa. Punktem wyjścia był wyrok Sądu UE w sprawie z dnia 13 września 2006 roku – T-210/02, British Aggregates przeciwko Komisji. Sąd utrzymał w mocy decyzję Komisji (N 863/01), która uznała za uzasadnione nałożenie opłaty jedynie na niektóre kategorie kruszyw (opłata za kruszywa) wykorzystywanych jako materiał budowlany. Kruszywa uznane za przyjazne dla środowiska zostały wyłączone z zakresu tej opłaty. Biorąc pod uwagę ogólne cele ochrony środowiska, sąd stwierdził, że zwolnienie to wydaje się „racjonalnie" uzasadnione charakterem

12 Zob. L. Krämer, *EU Environmental Law*…, op. cit., s. 14–16; R. Macrory (red.), *Principles of European Environmental Law*, Groningen 2004, s. 21–256; N. de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford 2014, s. 21–89.

13 Zob. N. de Sadeleer, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford 2005, s. 21–59; P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.

i ogólną strukturą opłaty za wydobycie kruszywa[14]. Chodziło więc zasadniczo o włączenie celu środka pomocy do definicji (pojęcia) pomocy państwa. Zdaniem sądu wniosek ten jest uzasadniony w świetle art. 6 WE (art. 11 TFUE), który „przewiduje, że wymogi te powinny być uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu, między innymi, rozwiązań zapewniających niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym"[15]. Trybunał Sprawiedliwości nie podzielił poglądu i w wyroku z 22 grudnia 2008 roku w sprawie British Aggregates przekazał sprawę do ponownego rozpoznania[16]. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że:

> (...) konieczność uwzględnienia wymogów związanych z ochroną środowiska, jakkolwiek uzasadniona, nie może uzasadniać wyłączenia środków selektywnych, nawet szczególnych, takich jak opłaty środowiskowe, z zakresu stosowania art. 87 ust. 1 WE (art. 107 ust. 1 TFUE) (...), ponieważ cele środowiskowe mogą być w każdym razie przydatne przy ocenie zgodności środka pomocy państwa ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 WE (art. 107 ust. 3 TFUE)[17].

Zdaniem TSUE zasada integracji nie polega na tym, że wymogi ochrony środowiska mogą być brane pod uwagę przy ocenie, czy dany środek stanowi pomoc państwa, nie wpływają na definicję pomocy państwa. Wręcz przeciwnie: cele i wymogi ochrony środowiska nie mogą być brane pod uwagę przy ocenie, czy dany jest pomocą pomoc państwa, czy nie. Można je jednak brać pod uwagę przy ocenie, czy dany środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym (dopuszczalny)[18].

Stwierdzenie, że cele i wymogi środowiskowe mogą być brane pod uwagę przy ocenie dopuszczalności pomocy państwa nie oznacza jeszcze, że muszą być brane w takiej ocenie pod uwagę. Dopiero obowiązek uwzględniania ochrony środowiska przy ocenie dopuszczalności pomocy stanowiłby prawdziwy przełom i mógłby doprowadzić do głębszego powiązania polityki konkurencji z polityką ochrony środowiska. W tym zakresie nowe horyzonty wyznacza orzeczenie TSUE w sprawie pomocy państwa dla elektrowni Hinkley Point C.

Hinkley Point C – przypadek graniczny

Sprawa Hinkley Point C jest sprawą graniczną z kilku punktów widzenia. Decyzja Komisji w sprawie pomocy dla inwestycji w Hinkley Point C oraz późniejsze wyroki Sądu i Trybunału Sprawiedliwości mają wiele niezwykle interesujących aspektów. Sprawa ta rzuca nowe światło

14 K. Van de Casteele, M. Hocine, *Favouring certain undertakings or the production of certain goods. Selectivity*, (w:) W. Mederer, N. Pesaresi, M. van Hoof (red.), *EU Competition Law...*, op. cit, s. 261; N. de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market,* Oxford 2014, s. 450–451.

15 Opinia Rzecznika Generalnego Mengozziego wydana 17 lipca 2008 r., sprawa C-487/06 P, pkt 92–93.

16 Saga dotycząca British Aggregates zakończyła się wyrokiem sądu z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie T-210/02 RENV, w którym stwierdzono nieważność decyzji Komisji N 863/01. Zob: G. Lo Schiavo, *The General Court Reassess the British Aggregates Levy: Selective Advantages „Permeated" by an Exercise on the Actual Effects of Completion?* State Aid Law Quarterly 2013, nr 2, s. 384, 385 i n.

17 Sprawa C-487/06 P, pkt 90–92.

18 Zob. szerzej na ten temat: M. Stoczkiewicz, *Environmental aspects of State aid for energy investment projects*, (w:) *EU Environmental and Planning law Ascpects of Large-Scale Projects*, red. B. Vanderheusen, L. Squintani, Cambridge–Antwerp–Portland 2016, s. 15–21.

na takie kwestie, jak: (i) poddanie pomocy dla energetyki jądrowej postanowieniom TFUE i jego systemowi kontroli pomocy państwa[19]; (ii) co należy rozumieć przez „wspólny interes" w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE (interes wszystkich państw członkowskich, wspólny interes europejski, interes publiczny?)[20] lub wreszcie (iii) odpowiedź na pytanie: czy przy ocenie dopuszczalności pomocy państwa na inwestycje jądrowe można lub trzeba brać pod uwagę wymogi i zasady ochrony środowiska? Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na omówienie wszystkich tych problemów, dlatego też omówiony zostanie tylko trzeci problem – czy wymogi i zasady ochrony środowiska mogą być brane pod uwagę przy ocenie przez Komisję Europejską zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym? Innymi słowy, czy względy środowiskowe mogą mieć wpływ na zgodność pomocy państwa na inwestycje w energię jądrową? W konsekwencji, czy Komisja Europejska może zadecydować o niezgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym (niedopuszczalności pomocy) z uwagi na szkodliwy wpływ inwestycji na środowisko.

Hinkley Point C – kluczowe elementy sprawy

Sprawę tę można opisać jako prawną stronę sporu między państwami członkowskimi, które popierają energię jądrową (Wielka Brytania, Irlandia Północna, Francja, Polska, Czechy, Słowacja), a tymi, które są jej przeciwne (Austria i Luksemburg). Zagadnienie dotyczyło pomocy, której rząd Wielkiej Brytanii zamierzał udzielić na rzecz realizacji siłowni jądrowej Hinkley Point C. Sprawa rozpoczęła się jeszcze w czasie, gdy Wielka Brytania była państwem członkowskim Unii Europejskiej. Obie strony sporu twierdziły, że ich działania mają na celu ochronę środowiska. Sednem problemu było fundamentalne pytanie: czy budowa elektrowni jądrowej może być przedmiotem zatwierdzenia pomocy państwa przez Komisję Europejską w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE?

Komisja Europejska w drodze decyzji 2015/658 z 8 października 2014 roku w sprawie środka pomocy SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) zaakceptowała pomoc Zjednoczonego Królestwa na rzecz elektrowni jądrowej Hinkley Point C[21]. Komisja stwierdziła, że tzw. kontrakt różnicowy, porozumienie z sekretarzem stanu i gwarancja kredytowa, jako różne środki dotyczące jednej interwencji państwa, wiążą się z pomocą państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE[22]. Zgodnie z art. 1 tej decyzji:

19 W 2011 roku wskazano, że istnieją uzasadnione wątpliwości dotyczące stosowania przepisów o pomocy państwa określonych w TFUE wobec podsektora energetyki atomowej oraz wskazywałem, że TSUE nie orzekał dotychczas (do 2011 r.) w tej sprawie (zob. M. Stoczkiewicz, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 295–296). Wniosek ten jest nieaktualny wobec orzeczenia TSUE w sprawie Hinkley Point C.

20 Zob. A. Szafrański, *Pomoc publiczna dla energetyki jądrowej – na przykładzie decyzji Komisji Europejskiej w sprawie elektrowni jądrowej Hinkley Point C w Wielkiej Brytanii*, Forum Prawnicze 2016, s. 18–32.

21 Decyzja Komisji (EU) 2015/658 z 8 października 2014 r. w sprawie środka pomocy SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N), który Zjednoczone Królestwo planuje wdrożyć w celu wsparcia elektrowni jądrowej Hinkley Point C, Dz. Urz. UE, L 109/44 z 28.4.2015, dalej: „Decyzja SA.34947(2013/C)".

22 Tamże, pkt 343.

> Pomoc dla Hinkley Point C w formie kontraktu różnicowego, porozumienia z Sekretarzem Stanu i gwarancji kredytowej, jak również wszystkie powiązane elementy, które Zjednoczone Królestwo planuje wdrożyć, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[23].

Republika Austrii wniosła do sądu skargę o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji, składając 6 lipca 2015 roku wniosek. W wyroku z 12 lipca 2018 roku, *Austria przeciwko Komisji* (T356/15) Sąd oddalił skargę Austrii o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji[24]. Austria odwołała się do Trybunału Sprawiedliwości, który wyrokiem z 22 września 2020 roku (wielka izba) (sprawa C594/18 P) oddalił odwołanie[25]. Na marginesie należy wspomnieć, że przedmiotowa decyzja Komisji została także zaskarżona do sądu przez Greenpeace Energy, ale sąd postanowieniem z 26 września 2016 roku (*Greenpeace Energy p. Komisji,* sprawa T-382/15) odrzucił skargę jako niedopuszczalną z uwagi na brak legitymacji czynnej po stronie Greenpeace Energy, a następnie to postanowienie zostało podtrzymane przez Trybunał Sprawiedliwości (sprawa C-640/16 P) 10 października 2017 roku.

Decyzja Komisji

Uzasadnieniem dla przyznania pomocy w świetle decyzji Komisji było zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, a dokładniej „promowanie energii jądrowej", którą Komisja uznała za cel leżący we wspólnym interesie. Zjednoczone Królestwo nie uzasadniło swojej pomocy względami ochrony środowiska, chociaż wspomniało, że energia jądrowa przyczynia się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. W związku z tym Komisja w swojej decyzji w ogóle nie odniosła się do kwestii ochrony środowiska. W trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego nie zgłoszono, że pomoc może być niezgodna z zasadami ochrony środowiska, w szczególności z zasadą „zanieczyszczający płaci"[26] lub zasadą ostrożności. Ważne, że w swojej ocenie zgłoszonego środka Komisja nie opierała się na żadnych wytycznych ani innych przepisach prawa wtórnego, lecz oceniła pomoc bezpośrednio na podstawie Traktatu, w tym przypadku na podstawie kryteriów określonych w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE: (i) cel leżący we wspólnym interesie; (ii) nieprawidłowość w funkcjonowaniu rynku i potrzeba interwencji państwa; (iii) stosowność instrumentów i efekt zachęty; (iv) proporcjonalność pomocy; (v) ewentualny zakres zakłócenia konkurencji i wymiany handlowej[27].

23 Tamże, art. 1.

24 Sprawa T-356/15, Republika Austrii p. Komisji Europejskiej, EU:T:2018:439.

25 Sprawa C594/18 P, Republika Austrii p. Komisji Europejskiej, ECLI:EU:C:2020:742.

26 Zob. M. Stoczkiewicz, *The Polluter Pays Principle and State aid for Environmental Protection*, JEEPL 2009, nr 2, s. 171–196.

27 Decyzja SA.34947(2013/C), pkt 366–550.

Wyrok sądu

Austria zgłosiła dziesięć zarzutów wobec decyzji Komisji. Żaden z nich nie dotyczył bezpośrednio kwestii związanych z ochroną środowiska. W czwartym zarzucie Austria argumentowała, że promowanie energii jądrowej nie stanowi celu będącego przedmiotem „wspólnego" zainteresowania. Na poparcie tego twierdzenia Austria i Luksemburg podały, że „istnieje sprzeczność pomiędzy promowaniem energii jądrowej z jednej strony, a zasadami ochrony środowiska, ostrożności, zasadą «zanieczyszczający płaci» oraz zasadą zrównoważonego rozwoju"[28].

Sąd stwierdził, że „Jeśli chodzi o zasady, które te państwa członkowskie wywodzą z traktatu FUE, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 106a ust. 3 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej[29], postanowienia traktatu UE i traktatu FUE nie stanowią odstępstwa od postanowień Traktatu EWEA"[30]. Innymi słowy, zasada „zanieczyszczający płaci", zasada ostrożności i inne zasady zawarte w TFUE nie mają zastosowania do pomocy na rzecz promowania energii jądrowej, ponieważ Traktat EWEA wyłącza stosowanie TFUE w tym zakresie (zastosowanie ma Traktat EWEA, a nie TFUE). W tym względzie nie można przyjąć argumentu, że rzekoma sprzeczność promocji energii jądrowej z zasadami ochrony środowiska prowadzi do wniosku, że promocji energii jądrowej nie można uznać za cel leżący we wspólnym interesie.

Opinia rzecznika generalnego Hogana

Rzecznik generalny zasadniczo zgodził się z ustaleniami sądu i zaproponował w swojej opinii z 7 maja 2020 roku[31], aby Trybunał oddalił odwołanie Austrii od wyroku sądu. Rzecznik generalny stwierdził m.in., że

> (...) w przeciwieństwie do obszaru pomocy państwa, Traktat Euratom zajmuje się kwestiami ochrony środowiska w rozdziale 3 tytułu II, zatytułowanym „Zdrowie i bezpieczeństwo". Postanowienia te mają pierwszeństwo zgodnie z art. 106a ust. 3 Traktatu Euratom i nie pozostawiają miejsca na stosowanie innych zasad prawa UE w tym obszarze[32].

Dalej rzecznik generalny stwierdził, że:

> (...) Zasady podniesione przez Republikę Austrii, a mianowicie: ochrona środowiska, zasada ostrożności, zasada „zanieczyszczający płaci" oraz zasada zrównoważonego rozwoju, mogą być oceniane oddzielnie, a w razie potrzeby także w innych postępowaniach. (...) Tak więc, na przykład, budowa i eksploatacja elektrowni jądrowych w Zjednoczonym Królestwie

28 Sprawa T-356/15, pkt 110.

29 Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z 25 marca 1957 r. (tekst skonsolidowany – Dz.U. C 203 z 7.6.2016, s. 1–112, dalej: EWEA lub Euroatom).

30 Sprawa T-356/15, pkt 110, pkt 112.

31 Opinia rzecznika generalnego Gerarda Hogana przedstawiona 7 maja 2020 r. Sprawa C-594/18 P Republika Austrii przeciwko Komisji Europejskiej (dalej – opinia rzecznika generalnego w sprawie C-594/18 P).

32 Tamże, pkt 84.

> wymaga szeregu zezwoleń, licencji i pozwoleń, w których można odnieść się do odpowiednich kwestii związanych ze środowiskiem. Przyznanie takich zezwoleń, licencji i pozwoleń może być również kwestionowane w sądowym postępowaniu odwoławczym[33].

Innymi słowy rzecznik generalny doszedł do wniosku, że przepisy dotyczące ochrony środowiska nie mają zastosowania przy ocenie dopuszczalności pomocy państwa na inwestycje w energetykę jądrową. Wymogi ochrony środowiska, uregulowane w innych aktach prawnych, mają zastosowanie do procesu inwestycyjnego i budowlanego.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości

Trybunał Sprawiedliwości oddalił apelację Austrii. Jednak Trybunał Sprawiedliwości nie zgodził się z poglądem rzecznika generalnego w kwestii zastosowania zasad ochrony środowiska do oceny pomocy dla energetyki jądrowej. Według Trybunału Sprawiedliwości zasady ochrony środowiska, o których mowa, nie są określone w Traktacie Euroatom.

> W odniesieniu do ochrony środowiska, Traktat Euratom w rozdziale 3 zatytułowanym „Zdrowie i bezpieczeństwo" zawiera jedynie postanowienia dotyczące, między innymi, podstawowych norm ochrony zdrowia pracowników i ludności przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego, stałego monitorowania poziomu radioaktywności w powietrzu, wodzie i glebie oraz zapewnienia zgodności z podstawowymi normami[34].

Dalej Trybunał Sprawiedliwości stwierdził: „Jest jednak jasne, że postanowienia te nie regulują w sposób wyczerpujący kwestii środowiskowych dotyczących sektora energii jądrowej. Dlatego też Traktat Euratom nie wyklucza stosowania w tym sektorze przepisów prawa UE dotyczących środowiska[35]. W szczególności, według Trybunału Sprawiedliwości, art. 106a ust. 3 Traktatu Euratom nie może wykluczać stosowania między innymi art. 37 Karty Praw Podstawowych UE (który stanowi, że „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą stałego rozwoju"), art. 11 TFUE (zgodnie z którym przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego) oraz art. 194 ust. 1 TFUE (zgodnie z którym polityka Unii w dziedzinie energetyki powinna uwzględniać potrzebę zachowania i poprawy stanu środowiska naturalnego)[36]. W związku z tym wymóg zachowania i poprawy stanu środowiska naturalnego wyrażony zarówno w Karcie, jak i w TFUE, a także zasady ochrony środowiska mają zastosowanie w sektorze energii jądrowej[37].

33 Tamże, pkt 90.

34 Sprawa C-594/18 P, pkt 40.

35 Tamże, pkt 41.

36 Tamże, pkt 42.

37 Tamże, pkt 42.

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że orzekł już, iż pomoc państwa, która narusza przepisy lub ogólne zasady prawa UE, nie może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym (sprawa *Nuova Agricast*)[38]. Zdaniem TSUE

> Wynika z tego, że ponieważ art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE ma zastosowanie do pomocy państwa w sektorze energii jądrowej objętym Traktatem Euratom, pomoc państwa na działalność gospodarczą należącą do tego sektora, co do której po zbadaniu zostanie wykazane, że narusza przepisy prawa UE dotyczące środowiska, nie może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie tego postanowienia[39].

W związku z tym Trybunał Sprawiedliwości orzekł:

> Dlatego też Sąd niesłusznie odrzucił (...) argument, że zasada ochrony środowiska, zasada ostrożności, zasada „zanieczyszczający płaci" i zasada zrównoważonego rozwoju wykluczają przyznanie pomocy państwa na budowę lub eksploatację elektrowni jądrowej, ponieważ taka interpretacja byłaby sprzeczna z art. 106a ust. 3 Traktatu Euratom[40].

TSUE, pomimo tego, nie uwzględnił apelacji. Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE przewiduje prawo państwa członkowskiego do wyboru między różnymi źródłami energii, co nie wyklucza, że wybór ten może dotyczyć energii jądrowej. Dlatego cele i zasady prawa Unii w dziedzinie środowiska oraz cele realizowane przez Traktat Euroatom nie są ze sobą sprzeczne. W związku z tym Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że

> zasada ochrony środowiska, zasada ostrożności, zasada „zanieczyszczający płaci" oraz zasada zrównoważonego rozwoju nie mogą być uważane za wykluczające, we wszystkich okolicznościach, przyznanie pomocy państwa na budowę lub eksploatację elektrowni jądrowej[41].

Znaczenie wyroku TSUE w sprawie *Hinkley Point C* polega na wyraźnym powiązaniu odrębnych polityk Unii Europejskiej: polityki konkurencji (w tym pomocy państwa) oraz polityki ochrony środowiska. Powiązanie to zostało po raz pierwszy przez Trybunał dostrzeżone, czy też dokonane na najwyższym, aksjologicznym poziomie, na poziomie wywodzących się z prawa międzynarodowego najogólniejszych unijnych zasad ochrony środowiska: zasady zrównoważonego rozwoju, zasady działania zapobiegawczego, zasady ostrożności.

Podsumowanie

Po pierwsze, unijna polityka ochrony środowiska i unijne reguły konkurencji mają odrębne, specyficzne podstawy prawne, odmienne cele i odrębne akty prawa wtórnego. Te dwa obszary unijnego prawodawstwa i polityki nie funkcjonują jednak niezależnie od siebie. Po drugie, istnieją dwie zasady Traktatu łączące cele i wymogi ochrony środowiska z zasadami konkurencji i ich egzekwowaniem: (i) klauzula „integracji" określona w art. 11 TFUE

38 Sprawa C-390/06, Nuova Agricast, EU:C:2008:224, pkt 50, 51.

39 Sprawa C-594/18 P, pkt 45.

40 Tamże, pkt 46.

41 Tamże, pkt 49.

oraz (ii) zasada „zanieczyszczający płaci" określona w art. 191 ust. 2 TFUE. Zastosowanie zasady integracji w prawie dotyczącym pomocy państwa oznacza, że aspekty środowiskowe powinny być brane pod uwagę podczas oceny pomocy państwa na projekty środowiskowe i energetyczne. Po trzecie, cele środowiskowe nie mogą zmienić pojęcia pomocy państwa (jego definicji), a zatem nie mogą być brane pod uwagę przy ocenie, czy dany środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Po czwarte, zasady pomocy państwa mają również zastosowanie do oceny pomocy na inwestycje w energię jądrową, co wynika bezpośrednio z decyzji Komisji w sprawie Hinkely Point C oraz faktu, że włączenie pomocy państwa na rzecz energii jądrowej w zakres kontroli nie zostało zakwestionowane przez TSUE. Po piąte, zasady i przepisy dotyczące ochrony środowiska mają zastosowanie do oceny dopuszczalności pomocy na rzecz energii jądrowej. Po szóste, ponieważ art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE ma zastosowanie do pomocy państwa w sektorze energii jądrowej objętym Traktatem Euratom, pomoc państwa na działalność gospodarczą należącą do tego sektora, co do której w trakcie badania zostało wykazane, że narusza przepisy prawa Unii Europejskiej dotyczące środowiska, nie może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie tego postanowienia. Po siódme, zasady ochrony środowiska nie stoją w sprzeczności z promowaniem energii jądrowej. W okolicznościach konkretnego przypadku – programu pomocy – należy zbadać, czy te zasady i przepisy stoją na przeszkodzie uznaniu pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym (a więc dopuszczalną). Wydaje się wreszcie, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Hinkley Point C jest salomonowym orzeczeniem w sporze między państwami członkowskimi, które popierają energetykę jądrową, a tymi, które są jej przeciwne. Z jednej strony Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że pomoc państwa dla energetyki jądrowej, która narusza unijne zasady ochrony środowiska, nie może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Z drugiej jednak strony orzekł, że promowanie energii jądrowej i ochrona środowiska nie są w zasadzie sprzeczne. Sprzeczność taką należy wykazać w okolicznościach konkretnej sprawy.

Bibliografia

Literatura

de Sadeleer N., *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford University Press 2014.

de Sadeleer N., *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2005.

Hancher L., *State aid*, (w:) Ch. Jones (red.), *EU Energy Law, Volume II, EU Competition Law and Energy Markets*, Sweet & Maxwell UK, Leuven 2007.

Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

Krämer L., *EU Environmental Law*, 7th ed., Oxford University Press 2011.

Kutenicova E., Seinen, A.T., *Environmental Aid*, (w:) W. Mederer, N. Pesaresi, M. van Hoof (red.), *EU Competition Law. Volume IV, State aid*, Claeys & Casteels Publishing, Leuven 2008.

Macrory R. (red.), *Principles of European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen 2004.

Porzeżyńska M., *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

Quigley Q.C., *European State Aid Law and Policy*, 2nd ed., Hart Publishing, Oxford 2009.

Stoczkiewicz M., *Environmental aspects of State aid for energy investment projects*, (w:) B. Vanderheusen, L. Squintani, *EU Environmental and Planning law Aspects of Large-Scale Projects*, Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland 2016.

Stoczkiewicz M., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Stoczkiewicz M., Śniegocki A. (red.), *Subsidies: a driving force or obstruction for the Polish energy transition. Analysis of State aid for the power sector in Poland*, ClientEarth, Warsaw 2020.

Stoczkiewicz M., *The Polluter Pays Principle and State aid for Environmental Protection*, Journal of European Environmental & Planning Law 2009, nr 2, s. 171–196.

Stoczkiewicz M., *The Emission Trading Scheme in Polish Law: Selected Problems Related to the Scope of Derogation from the General Rule for Auctioning in Poland* (November 19, 2011). Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies 2011, nr 4(4), s. 96–113.

Szafrański A., *Pomoc publiczna dla energetyki jądrowej – na przykładzie decyzji Komisji Europejskiej w sprawie elektrowni jądrowej Hinkley Point C w Wielkiej Brytanii*, Forum Prawnicze 2016, nr 2(34), s. 18–32.

Van de Casteele, K., Hocine M., *Favouring certain undertakings or the production of certain goods. Selectivity*, (w:) G. Lo Schiavo, *The General Court Reassess the British Aggregates Levy: Selective Advantages „Permeated" by an Exercise on the Actual Effects of Completion?* European State Aid Law Quarterly 2013, nr 2, s. 383–390.

Akty prawne

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE 2012 C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.).

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13).

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z dnia 25 marca 1957 r. (tekst skonsolidowany, Dz.U. C 203 z 7.6.2016, s. 1–112).

Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu, środowiska i energii 2022, C/2022/481, Dz.U. UE C 80 z 2022, s. 1–89).

Orzecznictwo

TSUE, sprawa C-139/79, Maizena p. Radzie, ECLI:EU:C:1980:250.

TSUE, sprawa C-390/06, Nuova Agricast, EU:C:2008:224.

TSUE, sprawa C-44/94, The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ECLI:EU:C:1995:325.

TSUE, sprawa C-487/06 P, British Agreegates p. Komisji. ECLI:EU:C:2008:757.

TSUE, sprawa C-594/18 P, Austria p. Komisji, ECLI:EU:C:2020:742.

TSUE, sprawa T-210/02, British Aggregates p. Komisji, ECLI:EU:T:2014:65.

TSUE, sprawa T-356/15, Austria p. Komisji, EU:T:2018:439.

CYTOWANIE

Marcin Stoczkiewicz, *Ocena dopuszczalności pomocy państwa dla inwestycji w sektorze energetycznym w świetle zasad ochrony środowiska. Refleksje związane z orzeczeniem TSUE w sprawie elektrowni jądrowej Hinkley Point C*, Studia Administracyjne 2(16)/2022, 29–42, DOI: 10.18276/sa.2022.16-03.

Studia Administracyjne 2(16)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa |DOI: 10.18276/sa.2022.16-04 | s. 43–58

Zuzanna Tokarzewska-Żarna

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: zuzanna@tokarzewska-zarna.com
ORCID: 0000-0003-3891-9103

OPEN ACCESS
CC BY SA

Droga elektroniczna jako wsparcie zasady pisemności

ABSTRAKT

Prowadząc badania nad ewolucją zasady pisemności oraz drogi elektronicznej zawartej w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, należy wskazać na następujące problemy badawcze. Po pierwsze, czy ustawodawca określił warunki na wnikliwe i szybkie działanie organów administracji publicznej w danej sprawie, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Po drugie, czy zmiany nie prowadzą do wykluczenia obywateli, bądź danej grupy, z możliwości udziału w sprawie. W dalszej kolejności problem badawczy oscyluje wokół oceny prawidłowości funkcjonowania przyjętych regulacji w obowiązującym stanie prawnym, w tym, czy nie wzbudzają one wątpliwości interpretacyjnych, a także nie niosą negatywnych konsekwencji dla osób chcących załatwić swoją sprawę przed organem administracji publicznej.

Mając na uwadze powyższe, celem przeprowadzonych na potrzeby niniejszego artykułu badań było ustalenie i dokonanie oceny tego, czy polski ustawodawca zmierza do wyeliminowania zasady pisemności z procedury administracyjnej. Posłużono się następującymi metodami badawczymi: metodą historyczno-porównawczą (analiza uprzednio obowiązujących regulacji prawnych), metodą dogmatyczno-prawną (badania przepisów prawa regulujących zasadę pisemności postępowania administracyjnego), metodą empiryczną (analiza orzecznictwa) oraz metodą teoretyczno-prawną (analiza literatury przedmiotu).

SŁOWA KLUCZOWE

zasada pisemności, formy czynności procesowych, droga elektroniczna

The electronic way in support of the principle of writtenness

ABSTRACT

When conducting research on the evolution of the principle of writtenness and the electronic way contained in the Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure, the following research problems should be pointed out. Firstly, whether the legislator maintains the conditions for thorough and fast action of the public administration bodies in a given case, using the simplest possible means leading to its

settlement. Secondly, whether the changes do not lead to the exclusion of citizens, or a given group from the possibility of participation in the case. Finally, the research problem oscillates around the evaluation of the correctness of functioning of the adopted regulations in the current legal state, including whether they do not raise interpretation doubts or carry negative consequences for people who want to settle their case before a public administration body.

Bearing the above in mind, the aim of the research conducted for the purpose of this article was to determine and assess whether the Polish legislator aims to eliminate the principle of writtenness from the administrative procedure. Conducting research in this regard, the following research methods were used: the historical-comparative method, used for the analysis of previously binding legal regulations, the so-called dogmatic-legal method, used for the study of legal provisions regulating the principle of writtenness in administrative proceedings, the empirical method, used for the analysis of judicial decisions, and the theoretical-legal method, used for the analysis of literature.

KEYWORD

rule of writtenness, procedural forms, electronic means

Wprowadzenie. Ewolucja zasady pisemności w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z art. 11 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)[1] w brzmieniu ogłoszonym w Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168, sprawy należy załatwiać w formie pisemnej. W przepisie art. 11 § 2 k.p.a. wskazano natomiast, że sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Zasada pisemności została następnie przesunięta do treści art. 14 k.p.a., zgodnie z którym, w brzmieniu opublikowanym w obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów z 17 marca 1980 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu k.p.a.[2], art. 14 § 1 k.p.a. stanowił, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej. Przepis art. 14 § 2 k.p.a. wskazywał, że sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Pierwotne zatem brzmienie art. 11 k.p.a., poza doprecyzowaniem, że w przypadku załatwienia sprawy ustnie, to cytowany „przepis prawa" (w 2013 r. niniejszy zwrot został zmieniony na „przepis prawny") ma nie stać temu na przeszkodzie, całkowicie zostało wchłonięte przez art. 14 k.p.a., który dotychczas traktował o organach naczelnych w rozumieniu k.p.a. Taka wersja brzmienia art. 14 § 1 k.p.a. obowiązywała do 2010 roku.

1 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. nr 30 ze zm.).

2 Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu k.p.a. (Dz.U. z 1980 r. nr 9 poz. 26).

W orzecznictwie podkreślano, że z zasady pisemności statuowanej w art. 14 k.p.a. wynika, że organ zobowiązany jest do załatwienia sprawy w formie pisemnej, przy czym nie odnosi się to tylko do czynności kończącej postępowanie, tj. do wydania decyzji, ale również do wszystkich istotnych czynności w toku jej załatwienia, jak komunikowania się organu ze stronami i stron z organem, przyjmowania oświadczeń i wyjaśnień stron, przesłuchiwania świadków (protokoły), oględziny (protokoły) itp. Wszystkie czynności, nawet dokonane tylko ustnie (wyjaśnienia stron, zeznania świadków, odebranie opinii biegłego, ustalenia istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności faktycznych itp.), muszą być utrwalone w protokole, a zatem w postaci pisemnej[3]. Jest to spójne ze stanowiskiem doktryny, zgodnie z którym pisemność załatwiania sprawy należy rozumieć szeroko. Bez utrwalenia przebiegu i treści czynności postępowania nie byłaby bowiem możliwa kontrola instancyjna ani kontrola w trybie nadzoru. Sądowa kontrola legalności decyzji administracyjnych również wymaga zakładania akt sprawy, gdyż na ich podstawie można ocenić zgodność postępowania z prawem[4].

W literaturze przedmiotu niejednokrotnie podkreślano, że zasada ogólna pisemnego załatwienia spraw oznacza w głównej mierze zasadę rozstrzygania spraw administracyjnych przez wydanie decyzji na piśmie[5]. W doktrynie zaznacza się natomiast, że zasada pisemności postępowania administracyjnego dotyczy całości postępowania, a nie tylko jego fazy decyzyjnej. Podkreśla się, że specyfika postępowania administracyjnego, realizującego ideę procesu inkwizycyjnego, opartego na ciągu formalnych czynności organu administracji i braku, nie licząc sytuacji przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, koncentracji materiału dowodowego w jednym czasie i miejscu, wymusza konieczność pisemnego utrwalenia w aktach sprawy, a następnie uzewnętrznienia ustaleń dokonanych w toku postępowania. Pisemny charakter postępowania administracyjnego koresponduje również z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), pozwala bowiem ograniczyć ewentualne spory odnośnie do ustalonych w postępowaniu okoliczności faktycznych i prawnych[6].

Należy za orzecznictwem zaakcentować, że wadliwe procedowanie organu administracji w zakresie przyjętej formy dokumentu doręczanego i formy doręczania nie może szkodzić stronie, która taki dokument otrzymała, w tym nie może pozbawić jej prawa do wniesienia odwołania od tak otrzymanego rozstrzygnięcia. Przepisy dotyczące doręczeń mają przede wszystkim charakter gwarancyjny dla strony postępowania, nie zaś dla organu i nie można przepisów tych interpretować na niekorzyść strony[7]. NSA zaznaczał także, że ogłoszenie ustne decyzji administracyjnej, jako wyjątek od zasady pisemności, wymaga utrwalenia tej czynności na piśmie w drodze sporządzenia protokołu (art. 67 § 2 pkt 5 k.p.a.), który powinien odpowiadać wymaganiom art. 68 i 107 k.p.a. w zakresie koniecznych elementów decyzji[8].

3 Wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r., II GSK 1260/10, LEX nr 1134638.

4 J. Borkowski, (w:) J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985, s. 82.

5 W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983, s. 96.

6 Zob. M. Cherka, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2021, komentarz do art. 14 (baza danych Legalis).

7 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27 kwietnia 2022 r., II SA/Bd 1459/21, LEX nr 3360474.

8 Uchwała NSA(5n) w Warszawie z 13 października 1997 r., FPK 13/97, ONSA 1998, nr 1 poz. 7.

Analogiczne stanowisko dotyczy sytuacji przy ustnym ogłoszeniu decyzji, z którą związany jest obowiązek organu, a nie strony, sporządzenia stosownego protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę. Strona nie może być bowiem obciążana negatywnymi skutkami niewykonania tego obowiązku organu co do sporządzenia protokołu lub adnotacji, o ile doszło do ustnego ogłoszenia decyzji, a tym samym brak protokołu lub adnotacji z ustnego ogłoszenia decyzji nie przesądza o tym, że takiego ogłoszenia nie było[9].

Naczelny Sąd Administracyjny w przedmiocie poglądu, że decyzje administracyjne, a szczególnie deklaratoryjne, które podlegają swobodnej ocenie dowodów, należy w postępowaniu sądowym traktować jak dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c.[10], jest błędny, gdyż koncentruje się on tylko na jednym z formalnych aspektów decyzji administracyjnej, a mianowicie na jej pisemnej postaci. Tymczasem w artykule 14 § 2 k.p.a. przewidziano sytuacje, w których decyzje mogą być wydawane ustnie, a wtedy trudno jest wywodzić, że sąd w sprawie cywilnej nie jest związany decyzją w wyniku zrealizowania uprawnienia do swobodnej oceny protokołu stwierdzającego jej treść i okoliczności wydania[10]. W orzecznictwie zaznacza się, że ustna decyzja, której treść powinna być odzwierciedlona w protokole, nie może być potwierdzona następnie odrębną, pisemną decyzją[11].

Forma dokumentu elektronicznego i związane z nią wątpliwości

Ustawą z dnia 12 lutego 2010 roku o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw[12], wprowadzono znaczącej zmiany w art. 14 § 1 k.p.a., który zaczął stanowić, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[13], doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.

Projektodawca w uzasadnieniu do przedmiotowej zmiany wskazał, że są one konsekwencją wprowadzenia do ustawy o informatyzacji pojęć: elektroniczna skrzynka podawcza, urzędowe poświadczenie odbioru oraz dodanie w ustawie identyfikacji użytkownika systemów teleinformatycznych. Szereg zmian zostało wprowadzonych w konsekwencji rozwoju technologii i niewykorzystywania przestarzałych urządzeń. Najważniejszą zmianą było umożliwienie organom załatwiania sprawy w formie innej niż pisemna, tj. w postaci dokumentu elektronicznego doręczanego środkami komunikacji elektronicznej, przy założeniu, że obie formy są tożsame i równoważne. Brak tego zapisu w ustawie stanowił ograniczenie i powodował,

9 Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2012 r., II SA/Wa 32/12, LEX nr 1139015.

10 Postanowienie SN z 11 lutego 2011 r., I CSK 213/10, LEX nr 936474.

11 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 września 2007 r., II SA/Bd 255/07, LEX nr 384141.

12 Ustawa z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. nr 40 poz. 230).

13 Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. nr 64 poz. 565, ze zm.).

iż organy mogły wydawać decyzje i postanowienie jedynie w formie papierowej. Pierwszy pakiet zmian w k.p.a. polegał na nałożeniu na organ obowiązku zastosowania do doręczeń środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona się o to zwróciła lub wyraziła zgodę[14]. Projektodawca podkreślił na wstępie uzasadnienia do przedmiotowych zmian, że uchwalona w 2005 roku wspomniana ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne była uważana za bardzo ważny, a nawet przełomowy krok w procesie przekształcania Rzeczypospolitej Polskiej w nowoczesne państwo, które może sprostać wymaganiom XXI wieku[15].

W judykaturze wskazywało się wówczas, że:

> użycie spójnika „lub" w przepisie art. 14 § 1 k.p.a., powoduje, że dokument może być sporządzony równocześnie w dwóch prawnie równoważnych formach: dokumentu papierowego oraz dokumentu elektronicznego. Treść dokumentów w obu tych formach musi być identyczna, a ponadto dokumenty muszą być podpisane w tej samej dacie[16].

W 2018 roku w zakresie brzmienia art. 14 k.p.a., na mocy ustawy z dnia 6 marca 2018 roku – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej[17], doszło do wprowadzenia kolejnej zmiany, tj. zgodnie z nowym wówczas brzmieniem art. 14 § 2 k.p.a., sprawy mogą być załatwiane – oprócz ustnej formy, także telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną[18] lub za pomocą innych środków łączności – gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego sposobu załatwienia spraw powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Projektodawca w uzasadnieniu powyższej zmiany podkreślił, że doprowadzi ona do poprawy sytuacji oraz usprawnienia postępowań dotyczących nie tylko przedsiębiorców, ale polskich obywateli w ogóle. Projektowane zmiany miały bowiem początkowo znaleźć swoje miejsce w przepisach ustawy – Prawo przedsiębiorców, jednak w wyniku zgłoszonych uwag w ramach uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych nadano im przymiot zasad uniwersalnego wymiaru i postanowiono dołączyć je do ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Nowe sformułowanie brzmienia art. 14 § 2 k.p.a. poszerza liczbę „odformalizowanych" sposobów załatwiania spraw. Po nowelizacji k.p.a. będzie to mogło nastąpić także drogą telefoniczną lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej bądź też innych form łączności. Jest to wyraz postępujących dążeń do ograniczenia nadmiernego formalizmu postępowań, przyspieszenia procedowania spraw oraz odciążenia polskich obywateli,

14 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2110.htm, plik: druk nr 2110, s. 14 i 15 (13.09.2022 r.).

15 Tamże, s. 1.

16 Wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2174/17, LEX nr 2522147.

17 Ustawa z 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 650).

18 Ustawa z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r. poz. 650).

na co wpływ ma niewątpliwie rozwój nowych technologii, w tym technik komunikowania się na odległość[19].

Naczelny Sąd Administracyjny zaznacza, że co prawda ustawodawca w art. 14 § 2 k.p.a. przewidział prawną możliwość ustnego załatwienia sprawy, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie oraz w art. 55 § 1 k.p.a. możliwość telefonicznego wezwania strony do udziału w czynnościach procesowych w sprawach niecierpiących zwłoki, jednakże w obu przypadkach zarówno treść, jak i istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji[20].

W doktrynie podkreśla się, że to wyłącznie strona postępowania może określić, co leży lub nie leży w jej interesie, co w konsekwencji prowadzi do konstatacji, że zwrot „gdy przemawia za tym interes strony" należałoby uważać za równoznaczne pod względem swego sensu ze zwrotem „gdy strona na to się zgadza"[21].

W literaturze przedmiotu słusznie wskazywano na wątpliwości pojawiające się do 5 października 2021 roku dotyczące tego, czy przepisy k.p.a., stanowiące o formie pisemnej, odnoszą się także do dokumentów elektronicznych, ponieważ w treści komentowanego przepisu rozróżniano formę pisemną i formę dokumentu elektronicznego[22].

Zasada równoważności pism na papierze i w formie elektronicznej

Mocą art. 61 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych[23], ustawodawca, z dniem 5 października 2021 roku, uchylił przepis art. 14 § 1 k.p.a. oraz wprowadził cztery nowe paragrafy 1a–1d, zgodnie z którymi sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a., pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Przepis art. 14 § 1b k.p.a. stanowi, że sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. Przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się w przypadku pism generowanych automatycznie. Przepis art. 14 § 1c k.p.a. stanowi z kolei, że sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu

19 Zob. Rządowy projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2055, plik: 2055-uzasad., s. 3 i 4 (13.09.2022 r.).

20 Wyrok NSA z 22 kwietnia 2020 r., II OSK 1132/19, LEX nr 3085232.

21 Zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962, s. 120.

22 P.M. Przybysz, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 14.

23 Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2320, obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 569 t.j.).

strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[24]. Natomiast, zgodnie z § 1d cytowanego przepisu, pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania ich podpisami i pieczęciami stosuje się przepisy § 1a i 1b.

Projektodawca w uzasadnieniu powyższych zmian zaznaczył, że wprowadzają one generalną zasadę równoważności pism służących załatwianiu spraw bez względu na to, czy zostały sporządzone i utrwalone w postaci elektronicznej, czy na papierze, a także zmiany ustalające ujednolicone zasady komunikacji z organami administracji publicznej z wykorzystaniem spełniającej standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej. Projektodawca podkreślił, że utworzone zostają również podstawy dla automatycznego załatwiania spraw – dzięki wykorzystaniu nowych narzędzi wprowadzonych do stosowania rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 roku w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającym dyrektywę 1999/93/WE[25], czyli środków identyfikacji elektronicznej zapewniających odpowiedni poziom bezpieczeństwa i kwalifikowanej pieczęci elektronicznej organu. Projektodawca zwrócił uwagę, że obowiązująca wówczas, ustalona w art. 14 § 1 k.p.a. zasada załatwiania spraw w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, w znacznym stopniu się zdezaktualizowała. Według projektodawcy miały się bowiem przeciwstawiać w niej dwa różne klasyfikacyjnie pojęcia i – co za tym idzie – pojęcia nieporównywalne. „Forma pisemna" odnosiła się do sposobu wyrażenia treści (w formie pisemnej, czyli za pomocą znaków pisma), a „forma dokumentu elektronicznego" do sposobu utrwalenia treści. Projektodawca zauważył, że mając na uwadze, iż dokument elektroniczny to dane, które wcale nie muszą być wyrażone pismem w postaci elektronicznej, ale może to być też nagranie dźwiękowe, nagranie wideo, baza danych, grafika wektorowa itd., wymienienie w jednym zdaniu dokumentu elektronicznego obok formy pisemnej, powszechnie rozumianej jako pismo sporządzone na papierze i odręcznie podpisane, nie tylko zaburza logikę przepisu, ale też powoduje konieczność wprowadzenia specjalnych wymagań doprecyzowujących, przeznaczonych dla określonych rodzajów dokumentów elektronicznych i – co za tym idzie – licznych przepisów szczegółowych. Bez takiego doprecyzowania można bowiem rozumieć, że ogólną zasadą dla załatwiana spraw jest sporządzanie pism w postaci papierowej podpisanych własnoręcznym podpisem lub wykorzystanie jakiegokolwiek dokumentu elektronicznego, który wcale nie musi być pismem. Ujmując inaczej – można wnieść odwołanie od decyzji zapisane jako nagranie dźwiękowe w pliku w formacie mp3. Takie podejście może dotyczyć w praktyce każdego dokumentu elektronicznego, dla którego nie określono wzoru

24 Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320).

25 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającym dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, s. 73).

ustalającego w szczególności, że musi on być wyrażony za pomocą znaków pisma. Projektodawca zaznaczył także, że powyższa zasada hamuje rozwój nowoczesnych usług online w przypadku, gdy w ogóle nie ma potrzeby wykorzystywania dokumentu elektronicznego rozumianego jako dane stanowiące odrębną całość znaczeniową i zapisane w określonym formacie (por. art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne), usług, dla których wystarczy identyfikacja elektroniczna wnoszącego sprawę, bez potrzeby wnoszenia podania lub wniosku stanowiącego dokument elektroniczny, a potwierdzenie załatwienia w ten sposób sprawy może być generowane automatycznie przez system teleinformatyczny, w którym udostępniana jest usługa[26].

W literaturze przedmiotu zaznacza się, że postać papierowa to sposób utrwalenia pisma na papierze, najczęściej poprzez wydruk elektronicznie sporządzonego dokumentu i opatrzenie go odręcznym podpisem, ewentualnie odręczne sporządzenie całej treści dokumentu wraz z podpisem na papierze[27].

W piśmiennictwie podkreśla się, że adresatem przepisów poprzedzających (§ 1a, 1b i 1c) są organy administracji publicznej, przepisy te regulują bowiem załatwianie spraw i prowadzenie postępowania administracyjnego, co należy do kompetencji tych organów. Przepis art. 14 § 1d jest natomiast adresowany do stron i uczestników postępowania wnoszących pisma do organu administracji prowadzącego postępowania, jak i do organów administracji kierujących pisma do tego organu. Pisma kierowane przez podmioty niepubliczne do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej (o opatrywaniu tych pism podpisami i pieczęciami zob. uwagi do § 1a), natomiast korespondencja na piśmie między organami może następować z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną odnośnego organu administracji publicznej (§ 1b)[28].

W doktrynie wskazywano, że w ówczesnym stanie prawnym – do dnia 5 października 2021 roku – z językowej wykładni przepisu art. 14 k.p.a. wynikało, że forma dokumentu elektronicznego nie stanowi odmiany formy pisemnej, lecz jest odrębną formą załatwiania spraw. Równocześnie oznaczało to, że organ administracji publicznej ma swobodę w wyborze alternatywnej formy załatwienia spraw, przy czym do załatwienia sprawy w formie dokumentu elektronicznego konieczne było spełnienie przesłanek przewidzianych w ustawie o świadczeniu usług drogą elektroniczną. W sytuacji jednak, gdy w przepisach zastrzegano możliwość załatwiania sprawy wyłącznie w formie pisemnej, organ nie mógł ze względu na brak odmiennych postanowień, załatwić sprawy w formie dokumentu elektronicznego. Bezsporne było także to, że w razie, gdy organ administracji publicznej załatwił już sprawę administracyjną w drodze decyzji mającej formę pisemną, wykluczone było zastosowanie w tej samej sprawie formy dokumentu elektronicznego, czy tym bardziej załatwienie tej samej sprawy ustnie. Kodeks

26 Zob. Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=239, plik: 239-uzasad., s. 88, 89 (13.09.2022 r.).

27 M. Wilbrandt-Gotowicz, (w:) K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Świtała, K. Wojsyk, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 61, s. 437.

28 A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2022, art. 14 (baza danych LEX).

nie przewiduje bowiem ani zatwierdzania decyzji wydanych ustnie decyzjami pisemnymi lub decyzjami w formie elektronicznej, ani zastępowania decyzji sporządzonej i wydanej w jednej z tych form inną formą lub innymi formami przewidzianymi w komentowanym przepisie[29].

Doktryna słusznie zatem podkreśla, że z mocy powyższej ustawy o doręczeniach elektronicznych zostały usunięte z k.p.a. przepisy wskazujące na to, że forma dokumentu elektronicznego jest formą alternatywną wobec formy pisemnej. Poczynając od 5 października 2021 roku, uzasadnione jest mówienie o dwóch postaciach utrwalenia pisma, a nie o dwóch formach dokumentów. Postać papierowa i postać elektroniczna pisma są równorzędne[30].

W jednym z najnowszych orzeczeń wskazuje się, że przewidziana w art. 109 § 2 k.p.a. możliwość ustnego ogłoszenia decyzji stronie dotyczy jedynie sytuacji wskazanej w art. 14 § 2 k.p.a., to jest, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Organ zatem może zastosować tę formę tylko wówczas, gdy stanowiska organu i strony są zgodne, natomiast w razie rozbieżności stanowisk – organ jest obowiązany przeprowadzić postępowanie i wydać decyzję pisemną zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego[31].

Równorzędność postaci papierowej i elektronicznej pozostaje także istotna, mając na uwadze osoby, które nie posługują się rozwiązaniami, które niesie współczesna technika (dotyczy to zwłaszcza ludzi starszych). Między innymi dla takich osób powinna zostać zachowana możliwość skorzystania z tradycyjnej formy pisemnej, co tym samym pozwoli na niewykluczenie ich z kręgu zainteresowanych załatwieniem spraw w postępowaniu administracyjnym.

Odstąpienie od zasady czynnego udziału stron w postępowaniach administracyjnych

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2[32] wprowadziła do ustawy o COVID-19[33] art. 15zzzzzn, który ułatwia pracę urzędom administracji obsługującym organy administracji publicznej, w szczególności wykonującym zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów. W czasie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii, w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może odstąpić od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a., także w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa. Organ administracji publicznej może również zapewnić stronie udostępnienie akt sprawy

29 Tamże.

30 P.M. Przybysz, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 14.

31 Wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2022 r., I SA/Wa 2110/17, LEX nr 3382567.

32 Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695).

33 Ustawa z 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązanych związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 t.j.).

lub poszczególnych dokumentów stanowiących akta sprawy również za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą elektroniczną na adres wskazany w rejestrze danych kontaktowych, o którym mowa w art. 20j ust. 1 pkt 3 ustawy z 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne lub inny adres elektroniczny wskazany przez stronę. Ponadto organ administracji publicznej może przeprowadzić czynność w toku postępowania wymagającego zgodnie z przepisami prawa osobistego stawiennictwa, również przez udostępnienie przez stronę lub innego uczestnika postępowania swojego wizerunku w czasie rzeczywistym, za pośrednictwem transmisji audiowizualnej, o ile przemawia za tym interes strony, a organ prowadzący postępowanie wyraził na to zgodę.

W przedmiocie rozliczania organów administracji publicznej z problemów technicznych powodujących brak możliwości udzielenia w ustawowo określonym terminie żądanej informacji, w orzecznictwie wskazuje się, że rzeczone problemy nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia, że organ nie dopuścił się bezczynności. Trudności związane z odbiorem korespondencji z uwagi na nieobecność pracownika wyznaczonego do obsługi platformy ePUAP nie mogą obciążać wnioskodawcy kierującego swój wniosek na prawidłowy adres skrzynki odbiorczej organu. Do organów administracji publicznej należy bowiem zorganizowanie obsługi technicznej poczty w taki sposób, aby zapewnić niezwłoczny odbiór przesyłanych na jej adres podań, wniosków i pism, wobec prawnej dopuszczalności wnoszenia ich drogą elektroniczną (por. wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt I OSK 2946/15; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 613/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. akt II SAB/Łd 207/17 i przywołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie sądowoadminstracyjnym trafnie podkreśla się, że ryzyko nieodebrania przez organ wniosku wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej, a tym bardziej elektronicznej skrzynki podawczej zlokalizowanej na ePUAP, obciąża ten organ (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt II SAB/Po 110/19; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt III SAB/Gl 45/19). Słusznie też wywodzi się, że skutki błędów czy nieprawidłowości w zakresie kształtowania i obsługiwania przez organy administracji publicznej oficjalnych systemów służących do komunikacji z tymi organami (np. poczty elektronicznej, systemu ePUAP) nie mogą być przerzucane na korzystających z tych systemów (por. wyrok NSA z 27 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1622/19, wyrok WSA w Warszawie z 10 października 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 475/19)[34].

Doręczenia w postaci elektronicznej

W ramach art. 39 § 1 k.p.a., zmienionego mocą ustawy z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych przyjęto, że organ doręcza pisma w postaci elektronicznej na adres wskazany do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje w siedzibie organu. Wskazane w tym paragrafie zastrzeżenie dotyczące doręczenia w siedzibie organu zostało

34 Wyrok WSA w Opolu z 1 czerwca 2020 r., II SAB/Op 31/20, LEX nr 3017349.

następie rozszerzone ustawą z 8 czerwca 2022 roku o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową o „konto w systemie teleinformatycznym organu”[35].

Ponadto, w drodze wcześniej wspomnianej ustawy z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych[36], do art. 39 zostały dodane § 2–3 k.p.a., które regulują przypadki braku możliwości doręczenia w powyższy sposób oraz § 4, zmieniono ponadto art. 39^1 k.p.a. Biorąc za podstawę art. 39 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem za pośrednictwem operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Gdyby nie było możliwe doręczenie w żaden z powyższych sposobów, organ administracji publicznej, działając na podstawie art. 39 § 3 k.p.a. doręcza pisma przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 roku – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1041 i 2320) albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Projektodawca podkreślił, że przyjęcie ogólnej zasady, iż doręczenie elektroniczne jest priorytetem przed doręczeniem papierowym, jest celowe i ma zrewolucjonizować dotychczasowe podejście w tym zakresie. W projekcie nowelizacji wskazano, że w związku z uruchomieniem bazy adresów elektronicznych znaczącemu uproszczeniu mogą ulec także zasady wnoszenia i doręczania pism. Dotychczas organ doręczający mógł mieć pewność, że doręczenie realizowane jest na właściwy adres, tylko w sytuacji, gdy adresatem doręczenia był podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą. W przypadku podmiotów niepublicznych organ musiał wysłać do adresata zawiadomienie o możliwości odebrania pisma w systemie tego organu wraz z pouczeniem, gdzie i w jaki sposób ów adresat może się z pismem zapoznać. Zwykle oznaczało to wysłanie wiadomości zawiadamiającej pocztą elektroniczną, czyli w sposób, który nie daje ani nadawcy, ani odbiorcy gwarancji dostarczenia korespondencji. Taki sposób doręczenia był uciążliwy zarówno dla doręczającego organu, jak i dla adresatów[37].

W przypadku doręczenia pisma na adres do doręczeń elektronicznych, zgodnie z obecnym brzmieniem art. 39^1 k.p.a., pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 ustawy z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych[38], zwanej dalej „bazą adresów elektronicznych”, a w przypadku pełnomocnika – na adres do doręczeń elektronicznych wskazany w podaniu albo adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, za pomocą której

35 Ustawa z 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. z 2022 r. poz. 1301).

36 Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2320, obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 569 t.j.).

37 Zob. Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych..., op. cit, s. 88, 89 (27.09.2022 r.).

38 Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2320, obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 569 t.j.).

wniesiono podanie, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych.

Przedmiotowa nowelizacja ma spowodować zasadniczą zmianę, dzięki której powstanie baza adresów elektronicznych i pojawi się po stronie nadawcy pewność, że doręczenie na wskazany w tej bazie adres do doręczeń elektronicznych będzie skuteczne, a ponadto uzyska on ustandaryzowane dowody doręczenia bez względu na to, czy adresatem będzie podmiot publiczny dysponujących skrzynką doręczeń, czy podmiot niepubliczny posiadający adres do doręczeń elektronicznych dostarczany w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Podmioty publiczne będą mogły sprawdzić adres do doręczeń elektronicznych adresata w bazie adresów elektronicznych i zrealizować wysyłkę za pomocą systemów obsługujących korespondencję. Dzięki temu będzie mogła być także zapewniona automatyczna komunikacja między systemami podmiotów publicznych w przypadku, gdy są one stronami lub uczestnikami postępowania administracyjnego i niezbędne jest umocowane prawnie rejestrowane doręczenie elektroniczne. Projektodawca podkreślił, że w celu osiągnięcia zaprezentowanego modelu wystarczy jednorazowe dostosowanie systemów podmiotów publicznych do standardu usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Niebagatelne znaczenie dla osób fizycznych i przedsiębiorców ma mieć także to, że zamiast konieczności logowania się do systemu podmiotu publicznego, aby odebrać korespondencję, otrzymają możliwość dostępu do niej z wykorzystaniem swojego adresu do doręczeń elektronicznych[39].

W projekcie nowelizacji ustawy z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych[40] zaznaczono, że powiązanie zasady doręczania na adres do doręczeń elektronicznych, wpisany do bazy adresów elektronicznych, oraz obowiązkowym ujawnieniem w tej bazie adresów do doręczeń elektronicznych podmiotów publicznych, daje podstawy do uchylenia art. 39^2.

Przepis art. 39^3 k.p.a. został dodany na mocy ustawy z 16 kwietnia 2020 roku o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2[41] (Dz.U. z 2020 r. poz. 695 ze zm.) i wszedł w życie 18 kwietnia 2020 roku. Przepis ten miał stanowić ułatwienie dla organów administracji publicznej w zakresie prowadzonych postępowań. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 39^3 k.p.a., po nowelizacji wprowadzonej ustawą z 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych[42], w przypadku pism wydanych przez organ administracji publicznej w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym bądź podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną, bądź kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma. Na wydruku powinna widnieć informacja, że pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym,

39 Zob. Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych..., op. cit, s. 88, 89 (27.09.2022 r.).

40 Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych..., op. cit.

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

42 Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych..., op. cit.

ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną; ponadto, zawiera także identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą którego pismo zostało wydane. Wydruk przedmiotowego pisma, może również zawierać mechanicznie odtwarzany podpis osoby, która podpisała pismo. Niniejsze pismo stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej.

Konsekwencją umożliwienia zastosowania usługi rejestrowanego doręczenia jest zaistnienie fikcji doręczenia, opartej na tzw. dowodzie wysłania.

W przypadku doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych, do ustalenia dnia doręczenia korespondencji stosuje się przepis art. 42 ustawy z dnia 18 listopada 2020 roku o doręczeniach elektronicznych, zgodnie z którym w przypadku doręczania korespondencji przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego korespondencja jest doręczona we wskazanej w dowodzie otrzymania chwili:

1. Odebrania korespondencji – w przypadku odebrania korespondencji przekazanej na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego.
2. Wpłynięcia korespondencji – w przypadku wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego. Natomiast, gdy upłynie 14 dni od dnia wpłynięcia korespondencji przesłanej przez podmiot publiczny na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego, jeżeli adresat nie odebrał go przed upływem tego terminu, korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego.

Projektodawca w przedmiocie powyższych zmian wskazał, że w organach administracji publicznej zwykle pisma powstają jako tekst utrwalony w postaci elektronicznej, który następnie jest drukowany i podpisywany w celu doręczenia go w formie papierowej. Wykorzystanie publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej ma pozwolić na wygodną i natychmiastową wysyłkę elektroniczną bez względu na to, czy chodzi o adres elektroniczny, czy tradycyjny. Możliwość wykorzystania usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, która z definicji zapewnia rozpoznanie nadawcy i adresata, daje pewność czasu doręczenia oraz doręczonej treści, co w sposób zasadniczy zwiększy pewność doręczeń elektronicznych[43].

Podsumowanie

Przyjęta pierwotnie w k.p.a. zasada, wskazująca, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej, wraz z rozwojem postępu i technologii, przyczyniała się do hamowania i uniemożliwiania realizacji przyjętej również w k.p.a. zasady szybkości i prostoty postępowania.

43 Zob. Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych..., op. cit, s. 94 (27.09.2022 r.).

Przełomową zmianą było umożliwienie organom załatwiania sprawy w formie innej niż forma pisemna, tj. w postaci dokumentu elektronicznego, doręczanego za pomocą komunikacji elektronicznej, przy założeniu, że obie formy są tożsame i równoważne. Słusznie wskazywano bowiem w literaturze przedmiotu, że przed zmianami z 5 października 2021 roku istniały wątpliwości, czy przepisy k.p.a., odnoszące się do formy pisemnej, dotyczą również dokumentów elektronicznych.

Brak przepisu umożliwiającego organom administracji publicznej załatwiania sprawy w formie innej niż forma pisemna było ograniczeniem i powodowało, że organy mogły wydawać decyzje i postanowienie jedynie w formie papierowej, co nie pozwalało na korzystanie z rozwoju obecnych technologii i przekształcenia Rzeczypospolitej Polskiej w nowoczesne państwo, które może sprostać rzeczywistości charakterystycznej dla XXI wieku.

Ważnym krokiem w przedmiotowych zmianach było również nałożenie na organ administracji publicznej obowiązku zastosowania do doręczeń środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona się o to zwróciła lub wyraziła zgodę.

Zgodnie z założeniami wskazanymi przez projektodawcę w uzasadnieniu nowelizacji usprawnienia postępowań mają obejmować nie tylko przedsiębiorców, ale wszystkich obywateli.

Z orzecznictwa wynika, że za ewentualne błędy organów administracji publicznej nie mogą ponosić konsekwencji petenci, co może, pomimo błędnego działania organu, podważyć zaufanie obywateli do państwa. Judykatura wprost wskazuje w tym zakresie, że strona nie może ponosić szkody wynikającej z błędnego działania organu. Dotyczy to również sytuacji, gdy organy administracji publicznej borykają się z problemami technicznymi, które uniemożliwiają udzielenie w ustawowo określonym terminie żądanej informacji. Wówczas, co w orzecznictwie zostało wyraźnie zaakcentowane, rzeczone problemy techniczne nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia, że organ nie dopuścił się bezczynności.

Obok powyższych rozszerzeń podmiotowych, nowelizacje przyczyniły się także do zwiększenia liczby „odformalizowanych" sposobów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, dzięki nowemu brzmieniu art. 14 § 2 k.p.a. Można zaobserwować, w ślad za zapewnieniami ustawodawcy, że omawiane zmiany mają na celu ograniczenie nadmiernego formalizmu postępowań, przyspieszenia procedowania spraw oraz odciążenia obywateli, na co wpływ ma niewątpliwie rozwój nowych technologii, w tym technik komunikowania się na odległość. Niniejsze sprzyja otwarciu się na korzystanie z nowoczesnych usług online, usług, w przypadku których wystarczy identyfikacja elektroniczna wnoszącego sprawę, bez potrzeby wnoszenia podania lub wniosku stanowiącego dokument elektroniczny, a potwierdzenie załatwienia w ten sposób sprawy może być generowane automatycznie przez system teleinformatyczny, w którym jest udostępniana usługa.

Wydaje się jednak, mimo systematycznego poszerzania alternatywnych sposobów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, że tradycyjna pisemna forma pozostanie na razie jako obowiązująca, obok nowych rozwiązań, wprowadzanych do systemu prawnego.

Rozwój technik komunikowania się na odległość, biorąc także pod uwagę obecną sytuację związaną z COVID-19 i konieczność przyspieszenia rozwoju rzeczonych rozwiązań oraz związane z tym regulacje prawne zmierzają, w mojej ocenie, do upowszechnienia drogi

elektronicznej, co wymusi ostatecznie z jednej strony elastyczność i otwartość na nowe techniki i technologie osób załatwiających sprawy, a z drugiej strony będzie wymagało przyjęcia intuicyjnych rozwiązań zarówno informatycznych, jak i przepisów je regulujących, aby każdy petent mógł załatwić swoją sprawę przed organem administracji publicznej w innej formie niż pisemna.

Mając na uwadze wszystkie wskazane kwestie, uważam, że ustawodawca zapewnia warunki na wnikliwe i szybkie działanie organów administracji publicznej w danej sprawie, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, w tym mając na uwadze szczególne warunki, takie jak pandemia i związane z nią ograniczenia i utrudnienia. Wydaje się, przyjęte regulacje w obowiązującym stanie prawnym funkcjonują prawidłowo, a przedmiotowe zmiany prowadzą do poszerzania alternatywnych sposobów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Uważam zatem, że twierdzenie, iż droga elektroniczna stanowi wsparcie dla zasady pisemności, należy uznać za prawdziwe.

Bibliografia

Literatura

Borkowski J., (w:) J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985.

Cherka M., (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2021 (baza danych Legalis).

Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys sys*temu, PWN, Warszawa 1962.

Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne*, PWN, Warszawa 1983.

Przybysz P.M., (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany* (baza danych LEX).

Wilbrandt-Gotowicz M., (w:) K. Czaplicki, A. Gryszczyńska, M. Świerczyński, K. Świtała, K. Wojsyk, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Wróbel A., (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego* (baza danych LEX).

Akty prawne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającym dyrektywę 1999/93/WE (Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, s. 73).

Ustawa z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. nr 40 poz. 230).

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. nr 30 ze zm.).

Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695).

Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (w dacie przytoczenia: Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 t.j. ze zm.), zw. k.p.c.

Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. nr 64 poz. 565, ze zm.).

Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320).

Ustawa z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2017 r. poz. 1219 oraz z 2018 r. poz. 650).

Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2320, obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 569 t.j.).

Ustawa z 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązanych związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 t.j.).

Ustawa z 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 650).

Ustawa z 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową (Dz.U. z 2022 r. poz. 1301).

Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu k.p.a. (Dz.U. z 1980 r. nr 9 poz. 26).

Orzecznictwo

Postanowienie SN z 11 lutego 2011 r., I CSK 213/10, LEX nr 936474.

Uchwała NSA(5n) w Warszawie z 13 października 1997 r., FPK 13/97, ONSA 1998, nr 1, poz. 7.

Wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2174/17, LEX nr 2522147.

Wyrok NSA z 22 kwietnia 2020 r., II OSK 1132/19, LEX nr 3085232.

Wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r., II GSK 1260/10, LEX nr 1134638.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 września 2007 r., II SA/Bd 255/07, LEX nr 384141.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27 kwietnia 2022 r., II SA/Bd 1459/21, LEX nr 3360474.

Wyrok WSA w Opolu z 1 czerwca 2020 r., II SAB/Op 31/20, LEX nr 3017349.

Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2012 r., II SA/Wa 32/12, LEX nr 1139015.

Wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2022 r., I SA/Wa 2110/17, LEX nr 3382567.

Pozostałe źródła

Rządowy projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=239, plik: 239-uzasad. (13.09.2022 r.).

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2110.htm, plik: druk nr 2110 (13.09.2022 r.).

Rządowy projekt ustawy– Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2055, plik: 2055-uzasad. (13.09.2022 r.).

CYTOWANIE

Zuzanna Tokarzewska-Żarna, *Droga elektroniczna jako wsparcie zasady pisemności*, Studia Administracyjne 2(16)/2022, 43–58, DOI: 10.18276/sa.2022.16-04.

Studia Administracyjne 2(16)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa |DOI: 10.18276/sa.2022.16-05 | s. 59–66

Filip Zieliński-Andrysiak

Uniwersytet Warszawski
e-mail: filipzieand@gmail.com

OPEN ACCESS
CC BY SA

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

ABSTRAKT

Zaprezentowana glosa dotyczy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Szczecinie z 27 stycznia 2022 roku, sygn. akt II SA/Sz 1182/21, który jest interesujący zarówno z perspektywy prawa administracyjnego materialnego, jak i prawa administracyjnego procesowego. Stronie, która wniosła o świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w postępowaniu administracyjnym nie przyznano świadczenia, wniosła więc skargę do WSA. Sąd uchylił decyzję, inaczej niż organy i skarżąca, interpretując przesłankę negatywną, jaką dla ubiegających się o świadczenie jest ustalone prawo do emerytury. Orzeczenie to ma istotne znaczenie dla prawa administracyjnego. Sąd dokonał prokonstytucyjnej wykładni, odbiegającej od literalnego brzmienia przepisów. Powołując się na zasadę równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej, zastosował negatywną przesłankę w taki sposób, że osoby, które znajdują się w podobnej sytuacji nie były finansowo poszkodowane, tym samym rozszerzając grono mogących skorzystać ze świadczenia. Ponadto, w sposób praktyczny i bardzo korzystny dla strony zostały zastosowane zasady informowania i zaufania do władzy publicznej. Autor wyraża aprobatę dla glosowanego wyroku, jednocześnie polemizując z rozbieżnym w prezentowanej problematyce orzecznictwem.

SŁOWA KLUCZOWE

zabezpieczenie społeczne, świadczenie pielęgnacyjne, postępowanie administracyjne

Approbatory commentary to the Judgement of the Provincial Administrative Court in Szczecin dated 27 January 2022, ref. no. II SA/Sz 1182/21

ABSTRACT

The presented commentary concerns the judgment of the Provincial Administrative Court in Szczecin dated 27 January 2022, ref. no. II SA/Sz 1182/21, which is interesting both from the perspective of substantive administrative law and procedural administrative law. A party who applied for a care benefit due to resignation from employment or other remunerative work was not granted the benefit in administrative proceedings, so she appealed to the Provincial Administrative Court. The Court overturned the decision.

It relied on a different interpretation of the negative premise (that is the applicant's right to an old age pension) than what the authorities and the applicant invoked. This ruling is important for administrative law. The court gave a pro-constitutional interpretation, departing from the literal wording of the provisions. Invoking the principle of equality before the law and social justice, it applied the negative premise in such a way that persons in a similar situation would not be financially disadvantaged, thus broadening the group of persons eligible for the benefit. Moreover, the principles of information and trust in public authority were applied in a practical and very beneficial way for the party. The author approves of the judgment under review, at the same time polemicising with the judical decisions in the presented issue.

KEYWORD

social security, care benefit, administrative proceedings

Wprowadzenie

W glosowanym wyroku WSA w Szczecinie o sygn. II SA/Sz 1182/21[1] poruszono tematykę świadczenia pielęgnacyjnego przyznawanego na podstawie ustawy z 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych[2]. Sąd zmierzył się z kluczowymi przepisami prawa materialnego, normującymi kwestie podmiotów uprawnionych do tego świadczenia. W orzeczeniu odniesiono się także do przepisów proceduralnych, dokonując – interesującej i istotnej z punktu widzenia jednostki – wykładni kluczowych z perspektywy relacji organu i strony przepisów kodeksu postępowania administracyjnego[3].

W sierpniu 2021 roku wójt, wydając decyzję odmowną rozstrzygnął wniosek skarżącej o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Organ nie miał zastrzeżeń do opieki ani nie podważał niewykonywania pracy zarobkowej. Ustalono, że matka strony jest osobą o znacznym stopniu niepełnosprawności, co zostało stwierdzone przez Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności. Organ zwrócił jednak uwagę, że niepełnosprawność powstała już, gdy kobieta ukończyła 25 rok życia. Wójt stwierdził przy tym, że przesłanka z art. 17 ust. 1 b u.ś.r. uzależniająca przyznanie świadczenia od tego, że niepełnosprawność osoby wymagającej opieki musi powstać nie później niż do ukończenia 18 roku życia (pkt 1) lub nie później niż do ukończenia 25 lat w przypadku osoby w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej (pkt 2), nie została spełniona. Za drugą z przyczyn odmowy przyznania świadczenia uznano to, że strona ma przyznane prawo do emerytury, którą pobiera i której, z powodu potencjalnego braku środków do życia, nie chce zawiesić.

Strona odwołała się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, powołując się między innymi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze K 38/13[4] (stwierdzający

1 Wyrok WSA w Szczecinie z 27 stycznia 2022 r., II SA/Sz 1182/21, LEX nr 3319056.

2 Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 615), dalej: u.ś.r.

3 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.), dalej: k.p.a.

4 Wyrok TK z 21 października 2014 r., K 38/13, LEX nr 1523271.

sprzeczność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej[5] przywołanego w poprzednim akapicie art. 17 ust. 1 b u.ś.r.) oraz kwestionując wykładnię art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., czyli przepisu stanowiącego negatywną przesłankę do przyznania świadczenia, uznając za taką między innymi ustalone prawo do emerytury. Strona, której emerytura była niższa od świadczenia pielęgnacyjnego, odwołała się, wnosząc o taką interpretację przepisu, aby świadczenie było wyłączone jedynie do wysokości wypłacanej emerytury. SKO utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu zakwestionowano spełnienie przesłanki niepodejmowania zatrudnienia lub rezygnacji z zatrudnienia, wskazując na bierność zawodową strony. Wyjaśniono także, że obowiązujące prawo nie pozwala ani na przyznanie kwoty wyrównującej różnicę pomiędzy świadczeniem pielęgnacyjnym a emeryturą, ani na przyznanie wyższego świadczenia, zawieszając niższe. Organ drugiej instancji podkreślił jednak, że na decyzję nie miał wpływu art. 17 ust. 1 b u.ś.r., zgadzając się ze stroną co do jego niekonstytucyjności.

Na decyzję SKO strona wniosła skargę do WSA w Szczecinie. Skarżonej decyzji zarzucono między innymi błędną wykładnię art. 17 ust. 1a pkt 2 u.ś.r., a także 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. 28 ust. 1 i ust. 2 lit. c Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych[6]. Powyższe zarzuty koncentrowały się na polemice z organem na temat zależności pomiędzy obowiązkiem alimentacyjnym w stosunku do członka rodziny a nieotrzymaniem świadczenia pielęgnacyjnego. Stanowisko organu w tym zakresie nie zostało szerzej opisane w stanie faktycznym orzeczenia.

Wyrok sądu

WSA po przeprowadzeniu postępowania w trybie uproszczonym uwzględnił skargę, uchylając zarówno decyzję wójta, jak i SKO. Przyczyną uchylenia tych decyzji była odmienna od organów wykładnia przywołanych już przepisów materialnych.

Sąd wyjaśnił, że materialnoprawną podstawą wydania decyzji były przepisy u.ś.r., cytując ustawowe przesłanki do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Za tę, będącą przeszkodą dla organu II instancji do wydania pozytywnego rozstrzygnięcia, uznano w orzeczeniu niespełnienie wymogu określonego w art. 17 ust. 1 u.ś.r., tj. niepodejmowanie lub rezygnacja z zatrudnienia oraz to, że skarżącą pobiera emeryturę. Ocena sądu była jednak inna – skarżąca spełniła wszystkie przesłanki niezbędne do otrzymania świadczenia, określone w przepisach u.ś.r. Stwierdzono, że pobieranie przez przyszłą beneficjentkę emerytury, której wysokość jest niższa od kwoty świadczenia pielęgnacyjnego, nie jest przeszkodą do jego uzyskania.

Skład orzekający w sprawie będącej przedmiotem glosy odrzucił pogląd, jakoby prawo do emerytury automatycznie odbierało podmiotom możność starania się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Przywołane zostało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w którym za niezgodny z zasadą szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej

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

6 Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 z późn. zm.).

sytuacji materialnej i społecznej – w związku z zasadą równości wobec prawa – uznany został art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r.: „w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy"[7]. Sąd przychylił się do stosowania wykładni celowościowej w kontekście świadczenia, którym jest rekompensata braku dochodów z pracy, w związku z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Zwrócono uwagę, że osoba, która ma prawo do emerytury, ma możliwość podjęcia pracy zarobkowej, aby poprawić swoją sytuację ekonomiczną. Takiej szansy nie posiada podmiot sprawujący opiekę nad osobą niepełnosprawną, więc zgodnie z celem ustawy – powinno to być rekompensowane.

Sąd nie wsparł jednak poglądu jeszcze dalej odchodzącego od literalnej wykładni przepisów. Stwierdzono, że przyznanie stronie świadczenia pielęgnacyjnego w postaci różnicy pomiędzy jego pełną kwotą a niższą emeryturą byłoby sprzeczne z art. 17 ust. 3 u.ś.r., który wprost podaje wysokość świadczenia w formie kwotowej (obecnie 2119,00 zł). Skład orzekający nie doszukał się podstawy prawnej do wyliczania różnicy i wypłacania pomniejszonego świadczenia.

Wobec przedstawionego rozumienia przepisów, nie zgadzając się na wyliczenie różnicy, przy jednoczesnym przekonaniu o spełnieniu przesłanek do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez stronę, WSA w Szczecinie zaproponował inną wykładnię art. 17 ust. 5 pkt 1 lit a u.ś.r. niż organy w postępowaniu administracyjnym i wnioskująca o świadczenie strona. Przepis, który w istotnym dla glosowanego orzeczenia zakresie brzmi: „Świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury" odczytano, stosując prokonstytucyjną wykładnię. Sąd, odwołując się do zasad równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), stwierdził, że sprawiedliwym jest przyjęcie rozwiązania analogicznego do tego, które obowiązuje w przypadku innych świadczeń z u.ś.r. (art. 27 ust. 5) oraz przewidzianego przez ustawę o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[8] – zasadę wyboru świadczenia w przypadku ich zbiegu. Wybór świadczenia pielęgnacyjnego kosztem emerytury powinien być zdaniem sądu realizowany poprzez jej zawieszenie na podstawie art. 134 ust. 1 pkt 1 Ustawy o emeryturach. Innymi słowy, wskazana w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. przesłanka negatywna ustalonego prawa do emerytury nie powinna obowiązywać, kiedy emerytura jest zawieszona. Na poparcie tego poglądu został przywołany między innymi wyrok SN z 11 sierpnia 2020 roku:

> Emerytura jest prawem niezbywalnym, ale uznać należy, że zawieszenie tego prawa eliminuje negatywną przesłankę z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., w postaci posiadania prawa do emerytury. Istota ograniczenia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego dla emeryta, wynikająca z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. musi być interpretowana jako wiążąca się nie z samym prawem do emerytury, lecz z jego realizacją w postaci wypłaty świadczenia[9].

7 Wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17, LEX nr 2684106.

8 Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 504), dalej: Ustawa o emeryturach.

9 Wyrok NSA z 11 sierpnia 2020 r., I OSK 764/20, LEX nr 3157729.

Sąd nie ograniczył się jednak do rozstrzygnięcia o zasadności wniosku o wypłatę świadczenia i wykładni przepisów materialnych. W wyroku stwierdzono, że organy obu instancji naruszyły art. 7, art. 9 i 79a k.p.a. i zostało to szerzej wyjaśnione. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 79a strona powinna dowiedzieć się o tym, że jedyną przeszkodą do wydania pozytywnej decyzji jest pobieranie emerytury. Zgodnie z zasadą wynikająca z art. 9 k.p.a. powinna być informowana o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie, a niezbędne wskazówki i wyjaśnienia powinny być jej przekazane, aby nieznajomość prawa jej nie zaszkodziła. W opinii sądu przepisy te zostały naruszone i organ został zobowiązany wprost, aby pomóc ubiegającej się o świadczenie i naprowadzić ją na taki tryb postępowania: „by poprzez zrzeczenie się prawa do świadczenia emerytalnego nie poniosła uszczerbku finansowego, czyli nie pozostała bez prawa do jakiegokolwiek świadczenia".

Podsumowanie i ocena rozstrzygnięcia

Zagadnienia prawa materialnego związane z pomocą socjalną, które zostały poruszone w glosowanym wyroku, nie są nowe w polskim porządku prawnym. Sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie, czy strona może otrzymywać kwotę pieniężną w wysokości ustalonej dla świadczenia pielęgnacyjnego, gdy prawo do niego zbiega się z emeryturą i związanej z tym problematyki prawnej. Trudno nie zauważyć dużej rozbieżności w orzecznictwie.

Na przykład w wyroku NSA z 20 kwietnia 2017 roku, w którym stwierdzono, że art. 17 u.ś.r. stanowi zamkniętą regulację normującą możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego[10]. W orzeczeniu postawiono nawet tezę, że inne spojrzenie na te przepisy łamałoby konstytucyjną zasadę praworządności i że gdyby ustawodawca chciał dać uprawnionemu do zapomóg wybór, ustanowiłby odpowiedni przepis. Nie mam wątpliwości, że literalne czytanie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a, bez wzięcia pod uwagę innych rodzajów wykładni i konstytucyjnych zasad, oznacza bezwzględną negatywną przesłankę w postaci ustalonego prawa do emerytury. Jest także oczywiste, że ustalone prawo do emerytury jest czym innym niż otrzymywanie tego świadczenia. Art. 103 ust. 3 Ustawy o emeryturach pozwala na zawieszenie emerytury. Nie ma jednak podstawy prawnej, aby osoba, której ustalono emeryturę, z niej zrezygnowała. Tak również stwierdził WSA w Szczecinie, wydając glosowany wyrok. Zauważając, że emerytura jest prawem niezbywalnym, uznał, iż zawieszenie tego prawa eliminuje negatywną przesłankę. Tym samym bardzo słusznie odstąpił częściowo od wykładni literalnej, powołując się na Konstytucję RP, co zostało opisane w poprzednim podrozdziale.

Wypada przyjrzeć się bardziej szczegółowo problemowi z perspektywy konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Można sobie wyobrazić dwie niepracujące osoby w wieku emerytalnym, z których tylko jedna ma ustalone prawo do emerytury (w wysokości 1200 zł), a druga – nie otrzymuje świadczenia (ze względu na brak odprowadzanych w przeszłości składek). W wyniku zdarzeń losowych zaczynają one sprawować opiekę nad członkami swoich rodzin. Wykładnia przepisów zastosowana przez organy administracyjne w glosowanym

10 Wyrok NSA z 20 kwietnia 2017 r., I OSK 3269/15, LEX nr 2332964.

wyroku oznaczałaby, że w przypadku ubiegania się przez obie te osoby o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, uzyskałaby je tylko ta, która nie ma ustalonego prawa do emerytury, w efekcie czego otrzymywałaby miesięcznie o prawie 1000 zł więcej. Ten prosty przykład wyraźnie pokazuje nierówność wobec prawa, nierówność między osobami pozostającymi w takiej samej sytuacji. Sytuacja, gdy jedna osoba jest traktowana gorzej od drugiej, a jedyną przyczyną nierównego traktowania jest odprowadzanie w przeszłości składek na obligatoryjne ubezpieczenie w przeszłości, nie tylko budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, ale jest także rażąco niesprawiedliwe.

Zdarzało się jednak, że wykładnię celowościową omawianego przepisu odrzucały sądy administracyjne, mimo że dostrzegały problem równości wobec prawa. Zarówno NSA w wyroku z 10 lipca 2018 roku[11], jak i w wyroku z 6 kwietnia 2017 roku[12], przeanalizował problem równości wobec prawa i doszedł do wniosku, że nie ma miejsca sytuacja gorszego traktowania, ponieważ nie można pominąć tego, że świadczenia emerytalne oparte na zasadzie wzajemności są stabilne i silniej chronione niż świadczenia pielęgnacyjne. Taka kontrowersyjna opinia sądów wzbudza wątpliwości i tym bardziej przemawia za wyborem świadczenia, czyli wykładnią zaprezentowaną w glosowanym orzeczeniu. W obecnym systemie emerytalnym, tak zwanym systemie zdefiniowanej składki (obowiązującym dla urodzonych po 1949 r.[13]), w przypadku osoby, która np. pracowała w swoim życiu tylko tydzień, więc nie ma okresów składkowych i nieskładkowych wskazanych w art. 87 ust. 1 Ustawy o emeryturach – możliwe jest, że po osiągnięciu wieku emerytalnego ustalone zostanie dla niej prawo do emerytury w wysokości mniejszej niż 1 zł miesięcznie. Trudno sobie wyobrazić, że ktokolwiek mógłby uznać w takiej sytuacji, że brak równości wobec prawa w zestawieniu z inną osobą, która nie ma ustalonego prawa do emerytury nie zachodzi, ponieważ wypłacanie jednozłotowego świadczenia jest stabilne i silniej chronione.

Sąd w przedmiotowej sprawie nie zrezygnował jednak w pełnym, występującym w orzecznictwie zakresie z wykładni literalnej. Na przykład w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 lutego 2019 roku uznano, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. wyłącza prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mającej ustalone prawo do emerytury nie w całości, ale do wysokości tej emerytury[14]. W orzeczeniu dostrzeżono omawiany problem nierówności wobec prawa, zaproponowano jednak inne rozwiązanie – moim zdaniem mniej właściwe. Wykładnia zastosowana przez sąd w glosowanym wyroku jest zdecydowanie daleko mniej idąca, polega na prokonstytucyjnej interpretacji przesłanki i nie tworzy nowej konstrukcji prawnej. Jak zauważył NSA w orzeczeniu z dnia 24 sierpnia 2020 roku – wypłata świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy ustawową wysokością tego świadczenia a wysokością emerytury spowodowałaby komplikacje w zakresie ustalania przez organ wysokości należnej wypłaty świadczenia w sytuacji otrzymania na przykład trzyna-

11 Wyrok NSA z 10 lipca 2018 r., I OSK 134/18, LEX nr 2633244.

12 Wyrok NSA z 6 kwietnia 2017 r., I OSK 2950/15, LEX nr 2290843.

13 Z. Kluszczyńska, *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, (w:) *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia* podstawowe, red. G. Szpor, Warszawa 2013, s. 139–141.

14 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 lutego 2019 r., II SA/Go 833/18, LEX nr 2630867.

stej emerytury, czy też w zakresie odprowadzanych składek na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie emerytalno-rentowe[15].

Na uwagę zasługuje również wyjaśnienie przez WSA w Szczecinie zasad ogólnych procedury administracyjnej, opisane w poprzednim podrozdziale. Z dużą pieczołowitością wytłumaczono organom, jak powinny zachować się wobec podmiotu ubiegającego się o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. Wójt nie tylko powinien wyjaśnić stronie jej sytuację procesową, ale także pouczyć na temat przysługujących jej praw. Sąd nakreślił rolę organu jako tego, który ma pomóc w osiągnięciu najkorzystniejszego rezultatu ubiegającej się o to osobie. Należy w pełni zaaprobować takie stanowisko przedstawione w wyroku. W przeciwieństwie do postępowania sądowo-administracyjnego podmiot wydający decyzję nie jest stroną, a organem. Nie jest on w żadnym wypadku przeciwnikiem strony. Czuwanie nad tym, aby jednostka zgodnie z art. 9 k.p.a. nie poniosła szkody z powodu nieznajomości prawa należy rozumieć szeroko. Trafnie wyjaśnił to J. Borkowski:

> W rozumieniu przepisu art. 9 k.p.a. szkodą będzie każdy uszczerbek, materialny lub moralny, postradanie możliwości uzyskania oczekiwanego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej, zarówno co do jego istoty, jak i czasu, w którym miałoby zapaść. Można powiedzieć, że każde pogorszenie sytuacji faktycznej lub prawnej strony, utrata możliwości jej zmiany na lepsze, odsunięcie na czas późniejszy rozstrzygnięcia sprawy, które mogło być podjęte wcześniej, będzie szkodą dla strony w rozumieniu przepisu art. 9 k.p.a.[16]

W sprawach związanych ze świadczeniami i ich zawieszeniem właściwe zachowanie organu ma olbrzymie znaczenie. Informowanie strony i pomoc muszą przebiegać tak, aby nie doszło do sytuacji, w której strona pozostanie bez jakiegokolwiek dochodu, wskutek nieotrzymywania żadnego ze świadczeń. W ten sposób realizowana będzie także kolejna zasada – zaufania, wynikająca z art. 8 k.p.a., nakazująca prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Podsumowując główny problem poruszony w glosowanym wyroku, literalne stosowanie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. narusza zasadę równości wobec prawa. Wykładnia zastosowana przez sąd zasługuje na pełną aprobatę, będąc najbardziej odpowiednim, możliwym dla sądów, rozwiązaniem istniejącego problemu. Zgodzić należy się z A. Szczechowicz, że sądy wbrew jasnej wykładni językowej, odwołują się do innych wykładni, aby wydać rozstrzygnięcie sprawiedliwe i społecznie akceptowalne[17]. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest to zachowanie właściwe. Sądy mogą, a nawet muszą zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP stosować ją bezpośrednio. Oczywiście istniejącą sytuację należy kwalifikować jako poważne zaniedbanie ze strony ustawodawcy. Jego reakcja jest istotnie potrzebna. Zważywszy jednak, że mimo wydania w 2014 roku przywołanego w tej glosie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze K 38/13, do tej pory nie został poddany żadnym modyfikacjom art. 17 ust. 1 b u.ś.r. (co jak pokazuje stan faktyczny i decyzja wójta w glosowanym orzeczeniu

15 Wyrok NSA z 24 sierpnia 2020 r., I OSK 650/20, LEX nr 3048813.

16 J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 października 1992 r., SA/Ka 766/92*, OSP 1994, nr 5, s. 100.

17 A. Szczechowicz, *Prawo do emerytury a świadczenie pielęgnacyjne – spory i kontrowersje*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2021, nr 83(1), s. 157–170.

dalej stanowi praktyczny problem prawny dla ludzi nierzadko pozostających w trudnej sytuacji), ustawodawca nie naprawia błędów w systemie socjalnym wystarczająco szybko i potrzebne są odważne, prokonstytucyjne rozstrzygnięcia sądów.

Bibliografia

Literatura

Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 października 1992 r., SA/Ka 766/92*, OSP 1994, nr 5.

Duniewska Z., Stahl M., Krakała A. (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Kluszczyńska Z., *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, (w:) *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia* podstawowe (red.), G. Szpor, Warszawa, LexisNexis, 2013, s. 125–161.

Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Szczechowicz A., *Prawo do emerytury a świadczenie pielęgnacyjne – spory i kontrowersje*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2021, nr 83(1), s. 157–170.

Akty prawne

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

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 z późn. zm.).

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.).

Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 504).

Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 615).

Orzecznictwo

Wyrok TK z 21 października 2014 r., K 38/13, LEX nr 1523271.

Wyrok NSA z 11 sierpnia 2020 r., I OSK 764/20, LEX nr 3157729.

Wyrok NSA z 20 kwietnia 2017 r., I OSK 3269/15, LEX nr 2332964.

Wyrok NSA z 10 lipca 2018 r., I OSK 134/18, LEX nr 2633244.

Wyrok NSA z 6 kwietnia 2017 r., I OSK 2950/15, LEX nr 2290843.

Wyrok NSA z 24 sierpnia 2020 r., I OSK 650/20, LEX nr 3048813.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 lutego 2019 r., II SA/Go 833/18, LEX nr 2630867.

Wyrok WSA w Szczecinie z 27 stycznia 2022 r., II SA/Sz 1182/21, LEX nr 3319056.

Wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17, LEX nr 2684106.

CYTOWANIE

Filip Zieliński-Andrysiak, *Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 27 stycznia 2022 r., sygn. Akt II SA/SZ 1182/21*, Studia Administracyjne 2(16)/2022, 59–66, DOI: 10.18276/sa.2022.16-05.

Studia Administracyjne 2(16)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa |DOI: 10.18276/sa.2022.16-06 | s. 67–76

Monika A. Król

Uniwersytet Łódzki
e-mail: mkrol@wpia.uni.lodz.pl
ORCID 0000-0001-9689-2266

OPEN ACCESS
CC BY SA

O potrzebie reformy istniejącego modelu katastru nieruchomości w Polsce

On the need to reform the existing model of the real estate cadastre in Poland

Wprowadzenie

W dyskusję nad koncepcją przyszłego katastru nieruchomości w Polsce bezsprzecznie wpisuje się wydana nakładem wydawnictwa Wolter Kluwer w 2022 roku, obszerna (847 ss.) monografia Dariusza Felcenlobena, *Ewidencja gruntów i budynków. Zagadnienia materialne i procesowe*. Trzeba podkreślić, że Autor recenzowanej pracy jest przedstawicielem dziedziny naukowej z zakresu nauk technicznych w dyscyplinie geodezja i kartografia, z całą pewnością specjalistą w omawianej w pracy tematyce. Świadczą o tym jego liczne opracowania odnoszące się do obowiązujących rozwiązań prawnych. Warto zaznaczyć, że jest on autorem kilkudziesięciu komentarzy w systemie Informacji Prawniczej Lex, a także dwóch monografii – *Ocena jakości danych ewidencyjnych oraz efektywności funkcjonowania katastru nieruchomości*[1] oraz *Procedury geodezyjno-prawne ustalania granic i podziałów nieruchomości*[2]. W ostatniej z wymienionych pozycji w sposób wyczerpujący przedstawił problematykę dotyczącą zagadnień prawnych związanych z rozgraniczaniem nieruchomości, wznawianiem znaków i wyznaczaniem punktów granicznych, ustalaniem przebiegu granic działek ewidencyjnych, ustalaniem linii brzegu oraz podziałów nieruchomości gruntowych. Wskazane względy uzasadniają pozytywną ocenę zasadności publikacji recenzowanej

1 D. Felcenloben, *Ocena jakości danych ewidencyjnych oraz efektywności funkcjonowania katastru nieruchomości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2015.

2 D. Felcenloben, *Procedury geodezyjno-prawne ustalania granic i podziałów nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

monografii i dają gwarancję świetnej znajomości tematu. Dodatkowym argumentem jest posiadanie przez niego formalnych uprawnień geodety, co znacznie wzbogaca praktyczne walory niniejszej monografii.

Można zapytać, dlaczego geodeta, reprezentujący nauki techniczne w dyscyplinie geodezja i kartografia, wkracza na obszary strzeżone dotąd przez prawników? Odpowiedź jest oczywista, prawo w tych zakresie ma bowiem charakter zachłanny, poddając jurydyzacji wiele aspektów rejestrowania danych dotyczących nieruchomości i funkcjonowania tego urzędowego rejestru. Analiza materiału normatywnego jest tym ciekawsza, że służy ocenie jego skuteczności, za miernik której służy realizacja założonych przez ustawodawcę celów.

Pojęcie i cechy katastru nieruchomości

W literaturze przedmiotu istnieje wiele zróżnicowanych definicji katastru[3]. Jedną z nich przedstawił J. Henssen[4] na seminarium w Delft (Niderlandy) w 1996 roku. W tym ujęciu kataster nieruchomości to metodycznie ułożony państwowy rejestr danych, dotyczących wszystkich wyodrębnionych prawnie w danym kraju lub okręgu gruntów na podstawie przeprowadzonych badań ich granic, obejmujących informacje umożliwiające ich jednoznaczną identyfikację w przestrzeni prawnej i fizycznej. Przedstawiona definicja była podstawą dla prac w ramach projektu *Cadastre 2014*[5], prowadzonego przez Międzynarodową Federację Geodetów (FIG) pod koniec XX wieku. Badania prowadzone w ramach projektu służyły opracowaniu koncepcji przyszłego, nowoczesnego modelu katastru nieruchomości[6].

Punktem wyjścia dla podjęcia inicjatywy unowocześnienia istniejącego modelu było założenie, że tworzenie dobrobytu gospodarczego, stabilności społecznej, efektywnej ochrony środowiska może zostać ułatwione poprzez rozwój produktów i usług, opartych na danych przestrzennych, gromadzonych na wszystkich poziomach administracji publicznej, a następnie poprzez podmioty społeczne, czy osoby fizyczne. Założenia przyjęte w dokumencie stały się przyczynkiem do opracowania dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 roku ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)[7]. W preambule dyrektywy podkreślono, że do realizacji założeń polityki Wspólnoty w odniesieniu do środowiska, stawiającej sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w poszczególnych jej regionach, potrzebne są informacje, w tym informacja przestrzenna. Dla uwzględnienia tych wymogów,

3 A. Dawidowicz, W. Voß, B. Leonard, *Land Administration Systems Development Trends – A Case Study*, Real Estate Management and Valuation 2013, nr 21(2), s. 84.

4 J. Henssen, *Basic Principles of the Main Cadastral Systems in the World, In Proceedings of the One Day Seminar held during the Annual Meeting of Commission 7*, Cadastre and Rural Land Management, of the International Federation of Surveyors (FIG), May 16th 1995, Delft, The Netherlands.

5 J. Kaufmann, D. Steudler, *Cadastre 2014: A Vision for a Future Cadastral System*, International Federation of Surveyors, Switzerland 1998.

6 Szerzej na ten temat: A. Bieda (red.), *Kierunki rozwoju katastru nieruchomości*, Rzeszów 2015, s. 84–86.

7 Dz.Urz. UE L 108, z 25.4.2007, s. 1–14.

jak wskazano w preambule dyrektywy, konieczne jest zapewnienie odpowiedniej koordynacji pomiędzy podmiotami dostarczającymi informacje i użytkownikami tych informacji, tak aby możliwe było połączenie zbiorów danych i wiedzy pochodzących z różnych sektorów.

Współcześnie w Polsce ewidencja gruntów i budynków pełni podstawową, informacyjną funkcję w zakresie administrowania gruntami[8]. Nowoczesny kataster nieruchomości, pojmowany jako rejestr publiczny, winien zapewnić unikalną identyfikację działek ewidencyjnych w przestrzeni i wraz z instytucją ksiąg wieczystych chronić własność, gwarantując każdemu właścicielowi poczucie pewności, w jakim obszarze przysługujące mu prawo może wykonywać[9]. Rejestr ten powinien stanowić ważną systemową instytucję prawa, która z założenia gwarantować winna każdemu zainteresowanemu możliwość jednoznacznego określenia zasięgu własności na gruncie, zmaterializowanego przebiegiem ustalonych i ujawnionych w rejestrze granic nieruchomości, pewności wykazanej powierzchni działek ewidencyjnych, powierzchni użytkowej budynku czy lokalu, aktualności sposobu użytkowania[10].

Na tym tle, w wielu krajach europejskich, prowadzi się badania nad stworzeniem nowoczesnego systemu katastralnego, uwzględniającego dynamiczny rozwój technologii informatycznych, umożliwiających gromadzenie danych o różnych obiektach ewidencyjnych, o źródłach tych danych, a także metodach ich pozyskiwania i wizualizacji.

Ewidencja gruntów i budynków – uzasadnienie wyboru tematu i stan badań naukowych

Wybór tematu monografii zasługuje w pełni na uznanie. Autor wskazuje na brak opracowania monograficznego, w którym dokonano by kompleksowej analizy instytucji ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości) w świetle aktualnie obowiązujących przepisów administracyjnego prawa materialnego, ustalających zasady prowadzenia tego urzędowego rejestru publicznego.

Należy przyznać, że stan badań naukowych w zakresie objętym omawianą problematyką ukazuje kilka niewyczerpujących tematu monografii czy mniejszych opracowań o charakterze fragmentarycznym, przyczynkarskim, które ukazały się w ostatnim dwudziestoleciu[11]. Inny natomiast charakter ma niezmiernie obszerna monografia P. Blajera, *Rejestry nieruchomości – studium prawnoporównawcze*[12], która stanowi pierwszą w Polsce publikację kompleksowo

8 A. Bieda (red.), *Kierunki rozwoju…*, op. cit., s. 84.

9 D. Felcenloben, *Ewidencja gruntów i budynków. Zagadnienia materialne i procesowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 21.

10 Tamże, s. 22.

11 B. Marczewska, *Ewidencja gruntów i budynków*, t. 6, Vademecum Rzeczoznawcy Nieruchomości. Zeszyt Problemów, wyd. Szkoła Wiedzy o Terenie, 1993 (zaledwie 43 strony); S. Surowiec, *Ewidencja gruntów i budynków: geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003; A. Hopfer, *Ewidencja gruntów, budynków i sieci uzbrojenia terenu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000, przywoływana praca pod red. A. Biedy, *Kierunki rozwoju…*, op. cit., czy rozdziały autorstwa G. Bieńka, M. Gdesza, S. Rudnickiego w monografii pod red. G. Bieńka, S. Rudnickiego, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

12 P. Blajer, *Rejestry nieruchomości – studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2019.

przedstawiającą zarówno genezę, jak i aktualny kształt podstawowych rozwiązań modelowych w zakresie rejestrów wykorzystywanych w celu ustaleniu stanu prawnego nieruchomości. Przeprowadzone analizy nie koncentrują się wyłącznie na polskim czy środkowoeuropejskim modelu ksiąg gruntowych (wieczystych), ale obejmują również pozostałe modele rejestrów o zasięgu globalnym, charakterystyczne dla systemu *common law: modele deeds recordation i title registration* oraz wywodzące się z romanistycznej tradycji prawnej modele transkrypcji i inskrypcji. W monografii P. Blajera dominują zatem badania prawnoporównawcze.

Autor dokonuje szerokiego przeglądu literatury przedmiotu i odnosi się do poglądów wyrażanych w doktrynie. Należy przyjąć z uznaniem, że przywołuje także starsze pozycje zarówno z zakresu prawa cywilnego[13], jak i administracyjnego, w tym postępowania administracyjnego[14]. Nie zabrakło także poglądów przedstawicieli doktryny prawa w kwestiach związanych z prawem rolnym[15], prawem ochrony środowiska[16], w tym zwłaszcza ochroną gruntów rolnych i leśnych[17].

Problematyka podjęta w pracy jest zagadnieniem zachowującym aktualność społeczno-gospodarczą, istotnym zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Trafność dokonanego wyboru odnosi się do braku na rynku wydawniczym takiego opracowania. Podejmowana tematyka należy także do zagadnień niezwykle rozległych, a oryginalność monografii polega na tak szerokim, wielopłaszczyznowym charakterze. Z tego względu można stwierdzić, że oceniane opracowanie D. Felcenlobena, dotyczące ewidencji gruntów i budynków w Polsce, jest kompleksową analizą o charakterze prawniczym, obejmująca obowiązujący stan prawny w naszym kraju. Monografia zawiera systemową analizę regulacji prawnej odnoszącej się do ewidencji gruntów i budynków, z szerszym odniesieniem do nieruchomości rolnych, ulegających zmianom po kilku reformach rolnych z pierwszej połowy XX wieku.

Cel badań nad modelem ewidencji gruntów i budynków

Celem monografii, jak wskazuje Autor, jest ustalenie spójności normatywnego modelu ewidencji gruntów i budynków w odniesieniu do obowiązujących zasad postępowania administracyjnego i cywilnego. Autor stawia podstawowe pytanie badawcze – czy określone prawem materialnym normy w tym zakresie zapewniają utrzymanie zgromadzonych w nim danych ewidencyjnych w aktualności, tak w odniesieniu do istniejących stanów faktycznych,

13 J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe w zarysie*, Warszawa 1972, *passim*.

14 M.in. B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUW 1990, t. 168 czy E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.

15 R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, *passim* czy tegoż, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, Prawo i Administracja, t. 2, Piła 2003, czy K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, Studia Iuridica Lublinensia 2017, nr 26(1).

16 B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, *passim* czy P. Ilnicki, *Torf i torfowiska*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej, Poznań 2002, *passim.*

17 M.in. dwóch komentarzy do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych W. Radeckiego i D. Daneckiej, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021 czy komentarza D. Łobos-Kotowskiej, J. Bieluka, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015.

jak i prawnych, a tym samym czy gwarantują przyjęcie domniemania wiarygodności tych danych, w szczególności w kontekście wykonywania zadań wskazanych w art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne[18], przy realizacji których organy publiczne są nimi ustawowo związane. Autor, poza podstawowym zadaniem, którym było omówienie polskiego modelu katastru nieruchomości, przy uwzględnieniu poglądów doktryny i judykatury, analizuje mechanizmy funkcjonowania tej instytucji poprzez wskazanie pojawiających się w praktyce problemów natury formalnej, wynikających m.in. z autonomicznego charakteru tego rejestru. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Z. Ziembińskiego[19], istotą analizy i oceny instytucji prawnej jest badanie jej efektywności, postrzeganej z różnych ujęć. Wąska perspektywa służy ocenie, czy dana instytucja efektywnie wpływa na zachowanie członków społeczeństwa, powodując pożądane zmiany lub potrzebę szybkiej interwencji ustawodawcy. Analizę w tym ujęciu prowadzi się zawsze w celu zbadania efektywności i dokonania oceny. Szeroka perspektywa badań, mająca w założeniach stworzenie globalnie dobrego systemu prawa, ma na celu analizę funkcjonowania istniejących instytucji prawnych z uwzględnieniem całokształtu zasługujących na uwzględnienie interesów społecznych, potrzeb organizacji państwowych, dokonanej z perspektywy wybiegającej na wiele lat w przyszłość. Autor zakładany przez siebie cel osiąga, oceniając przyjęte rozwiązania prawne z punktu widzenia ich efektywności, a także dostrzega tę szeroką perspektywę i konieczność prac nad koncepcją przyszłego modelu katastru nieruchomości w Polsce dostosowanego do współczesnych zadań państwa i postępującego procesu cyfryzacji administracji publicznej.

Sądzę, że można było wyraźniej postawić tezę pracy. Skoncentrowanie się wokół głównej tezy rozprawy, stanowiłoby przemyślany, przejrzyście sformułowany i usystematyzowany logiczny ciąg analiz i wniosków. Autor jednak na to się nie zdecydował, chociaż w zakończeniu wskazuje:

> Przedstawione w książce analizy o charakterze teoretyczno-prawnym, dogmatycznym i funkcjonalnym, dotyczące instytucji katastru nieruchomości służyć miały w szczególności identyfikacji tych jego cech, które pozwalają na sformułowanie na ich podstawie zasad funkcjonowania tego urzędowego rejestru w całym otoczeniu prawnym a także ustaleniu (powinno być) jego efektywności w ujęciu formalnym i materialnym, w kontekście jego użyteczności przy realizacji zadań określonych w art. 21 ust. 1 p.g.k. Specyfika tych zadań decyduje bowiem o tym, jakiego rodzaju funkcje rejestrowe (m.in. identyfikacyjna, informacyjna) z punktu widzenia obsługi zadań publicznych, pełni ewidencja gruntów i budynków (s. 827).

To już krok od postawienia tezy głównej pracy. Monografia D. Felcenlobena ma jednak istotny walor naukowy. Jest to studium problematyki z zakresu ewidencji gruntów i budynków, jako podstawowego lokalizatora przestrzennego nieruchomości, dokonanej pod kątem oceny skuteczności gromadzenia danych o terenie. Stanowi bardzo ciekawe i rzetelne zestawienie problemów natury teoretycznej z analizą i oceną rozwiązań przyjętego w danym systemie prawa modelu katastru, jako jednolitego dla całego kraju, systematycznie aktualizowanego zbioru informacji o gruntach, budynkach lokalach, czy osobach władających tymi

18 Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. z 2021 r. Dz.U. poz. 1990, ze zm. dalej: p.g.k.

19 Z. Ziembiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, PWN, Warszawa–Poznań 1983, s. 98–108.

nieruchomościami, a zwłaszcza wzajemnych relacji prawnych pomiędzy obiektem, którego prawa te dotyczą, a osobą, której prawa te przysługują.

Z uwagi na specjalizację naukową Autora trzeba wyraźnie podkreślić, że podstawową metodą, którą wykorzystano w recenzowanej monografii jest metoda formalno-dogmatyczna. W pracy znajdujemy obszerne analizy niezbędnych w tym zakresie aktów prawnych, podstawowej, dostępnej literatury przedmiotu (w tym zarówno monografie, podręczniki, jak i komentarze do ustaw) oraz w szerokim zakresie orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych. Ta podstawowa metoda prawnicza została uzupełniona metodą historyczno-prawną, zwłaszcza we wprowadzającej części opracowania w rozdziałach I–III, gdzie Autor omawia rozwiązania prawne odnoszące się do katastru gruntów przyjmowane na ziemiach polskich pod zaborami, w okresie międzywojennym, po drugiej wojnie światowej, a zwłaszcza te związane z reformą rolną z 1944 roku[20]. Monografia w niewielkim zakresie ma charakter prawnoporównawczy, chociaż i ta metoda badawcza została w pracy wykorzystana do nakreślenia tła koncepcji przyszłego wielowymiarowego katastru nieruchomości w Polsce.

Nie do przecenienia są praktyczne walory recenzowanej monografii. Opracowanie dotyczy bowiem instytucji katastru nieruchomości, odnosząc ustalone prawem normy, określające zasady jego funkcjonowania, do skutków jakie one wywołują w szeroko rozumianym otoczeniu prawnym oraz praktyki ustalającej swego rodzaju wzorce akceptowanych zachowań i oczekiwaniem, związanym z szeroko rozumianym otoczeniem społeczno-gospodarczym. Autor wielokrotnie wyjaśnienia mechanizmy funkcjonowania omawianej instytucji, poprzez wskazanie pojawiających się w praktyce problemów natury formalnej i ich możliwe rozwiązania, co jest znaczącym atutem pracy. Ten zabieg może mieć pozytywny wpływ na poszerzenie kręgu potencjalnych odbiorców monografii.

Monografia nie dotyczy natomiast zagadnień instytucjonalnych, nie omawiano ustroju i zadań organów administracji we właściwości których jest prowadzenie ewidencji. Nie można z tego tytułu robić Autorowi zarzutu. Uzasadnia to zarówno rozległość monografii, jak i jej objętość.

Struktura tekstu i uwagi merytoryczne

Praca ma tradycyjną strukturę kompozycyjną, wyróżniono w niej 19 rozdziałów, a w ich obrębie punkty, liczy 847 stron. Mimo braku wyraźnego wydzielenia głównych części monografii (części, działów), co bardzo by się przydało przy tak rozbudowanym opracowaniu liczącym prawie osiemset pięćdziesiąt stron, można zauważyć wyraźnie zaznaczoną część wprowadzającą, odnoszącą się do ewolucji regulacji prawnej (trzy pierwsze historyczne rozdziały). Ten fragment pracy stanowi o genezie i rozwoju regulacji prawnej na ziemiach polskich pod zaborami, w okresie międzywojennym oraz po drugiej wojnie światowej, gdzie istotne zmiany w stanie posiadania przypisane zostały reformie rolnej z 1944 roku. Na uwagę

20 Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz.U. 1944 nr 4 poz. 17.

zasługują omawiane podstawowe kategorie pojęciowe z tego okresu, wraz z cytowaną literaturą, czy kwestie związane z reformami rolnymi w Polsce, zarówno w okresie międzywojennym, jak i po drugiej wojnie światowej.

Część monografii odnosząca się do charakterystyki obecnego modelu ewidencji gruntów i budynków oraz zadań i funkcji ewidencji (rozdział czwarty i piąty) ma charakter analityczny. Dalsze rozdziały dotyczą istoty i charakteru wpisu do katastru nieruchomości na tle norm regulujących przebieg postępowania rejestrowego, jak i zasad obowiązujących w ogólnym postępowaniu administracyjnym w kontekście skutków, jakie wpis do rejestru wywołuje w szeroko rozumianym otoczeniu prawnym. W rozdziale siódmym dokonano charakterystyki wymienionych enumeratywnie przez ustawodawcę w art. 23 ust. 1–4 p.g.k. źródeł stanowiących podstawę aktualizacji z urzędu danych ewidencyjnych. Ósmy rozdział służy omówieniu zasad aktualizacji danych ewidencyjnych. W rozdziale dziewiątym zdefiniowane zostały podstawowe obiekty ewidencyjne wykazywane w ewidencji gruntów i budynków, o charakterze punktowym, liniowym i powierzchniowym, a także podstawowe kategorie pojęciowe takie jak: punkt graniczny, odcinek granicy, działka ewidencyjna, budynek i lokal, kontur użytku gruntowego, kontur klasyfikacyjny.

Część pracy dotycząca ewidencji terenów związanych ze szczególnym przeznaczeniem jest szczególnie ciekawa. Autor omawia zagadnienia związane z miejscowym planem zagospodarowania terenu i oznaczeniami terenów w planach, a także decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Konsekwentnie w rozdziale jedenastym omówiono zagadnienia związane z gleboznawczą klasyfikacją gruntów. Dwunasty i trzynasty rozdział został poświęcony pojęciom nieruchomości, nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego, gdzie Autor sięga do literatury z zakresu prawa rolnego[21] i szeroko do orzecznictwa sądowego w sprawach rolnych. Analiza obowiązujących norm prawnych doprowadziła Autora do konkluzji, że uzasadniony jest pogląd o wyodrębnieniu szczególnego rodzaju prawa własności, jakim jest własność gospodarstwa rolnego. Gospodarstwo rolne jest bowiem przez ustawodawcę rozmaicie definiowane, a jego treść jest zależna przede wszystkim od celu i przedmiotu regulacji normatywnej, jednak zawsze jest to określony kompleks majątkowy. W tym zakresie teza Autora jest zbieżna w poglądami wyrażanymi od lat przez przedstawicieli prawa rolnego, którzy wyrażają pogląd o istnieniu przedmiotowego i funkcjonalnego ujęcia gospodarstwa rolnego[22].

Kolejną integralną częścią pracy jest rozdział czternasty, zawierający prawie sto osiemdziesiąt stron. Zostały w nim szczegółowo omówione zasady zaliczania gruntów do poszczególnych grup i rodzajów użytków gruntowych zdefiniowanych w załączniku nr 1 do nowego rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków[23]. W tej części opracowania podjęta została także próba doprecyzowania pojęcia „działki siedliskowej", „działki budowlanej",

21 Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, Krakowski Przegląd Notarialny 2016, nr 2, s. 150.

22 Szerzej na ten temat R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, (w:) *Prawo rolne* (red.), P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 125 i n., czy A. Oleszko, *Pojęcie gospodarstwa rolnego*, (w:) A. Oleszko (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 64–66.

23 Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27.07.2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. poz. 1390.

„działki letniskowej" czy „działki drogowej", a także innych rodzajów użytków gruntowych na potrzeby ich oznaczania w katastrze nieruchomości. Autor, wykorzystując poglądy judykatury, sformułował wnioski, zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*, które mogą stanowić pomoc przy ustalaniu znaczenia omawianych podstawowych kategorii pojęciowych. Poczynione ustalenia pozwoliły na sformułowanie tezy, że kwalifikowanie działki ewidencyjnej lub jej części jako siedliskowej powinno być dokonywane odpowiednio, w odniesieniu do istniejącej zabudowy z uwzględnieniem faktycznego jej zagospodarowania lub w przypadku projektowanej zabudowy, na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę rozstrzygającej o rodzaju zabudowy i kategorii sytuowanych obiektów budowlanych.

Cztery rozdziały końcowej części pracy posłużyły omówieniu zasad: udostępniania danych z operatu ewidencyjnego, ustalania i identyfikacji przebiegu granic działek ewidencyjnych, a także ustalania linii brzegu cieków naturalnych i innych zbiorników wodnych.

Innym zarysowanym przez Autora problemem, istotnym z punktu widzenia zabezpieczenia żywnościowego i ochrony środowiska, jest kwestia ochrony gruntów rolnych i leśnych, w tym w szczególności procedury wyłączania gruntów z produkcji rolnej i leśnej oraz ich rekultywacji w kontekście ustalenia rodzajów dokumentów urzędowych i podejmowanych na ich podstawie czynności faktycznych stanowiących podstawę aktualizacji zapisów ewidencji gruntów i budynków z tego wynikających. Szczegółowej wykładni poddane zostało samo pojęcie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej, zasad przeznaczania tych gruntów na inne cele niż rolnicze czy leśne, a także zezwalania na faktyczne ich wyłączenie.

Najistotniejsze i najbardziej wartościowe fragmenty pracy to te mające charakter syntetyczny i konkludujący. Zawarte są w ostatnim rozdziale monografii. Autor omawia w nim koncepcję przyszłego wielowymiarowego katastru nieruchomości w Polsce, możliwości wprowadzenia do polskiego systemu pojęcia trójwymiarowej nieruchomości (działki powietrznej), jak i potrzeby dookreślenia przestrzennych granic prawa własności. Problematyka ta zaprezentowana została na tle rozwiązań systemowych obowiązujących w tym zakresie w USA, Szwecji i Norwegii. Konieczność wprowadzenia nowych instytucjonalnych rozwiązań poprzedzona została omówieniem obowiązujących obecnie w Polsce zasad rejestrowania odrębnej własności obiektów budowlanych i ustanawiania praw do ich użytkowania. Przedstawione zostały również uwagi dotyczące konieczności budowy katastru wielowymiarowego, umożliwiającego rejestrację wyodrębnionych przestrzennie obiektów ewidencyjnych (w tym w szczególności budynków, budowli, lokali i innych obiektów budowlanych oraz urządzeń infrastruktury technicznej), a także wszelkich praw z nimi związanych, oraz ich wizualizację w układzie trójwymiarowym.

Podsumowanie

Monografię D. Felcenborna uważam za pozycję godną uwagi, to bardzo rzetelna analiza materiału normatywnego. Przeprowadzone w pracy badania nie koncentrują się jednak wyłącznie na kwestiach wpisu do ewidencji gruntów i budynków w świetle obowiązującego prawa administracyjnego, ale stanowią materiał bardzo inspirujący do dalszych rozważań nad

stworzeniem nowoczesnego katastru nieruchomości także w naszym kraju. Opublikowana monografia, z uwagi na jej walory naukowe, będzie przydatna do prowadzenia badań przez pracowników nauki zajmujących się zagadnieniami związanymi z katastrem, szerzej rejestrami publicznymi, czy problematyką obrotu nieruchomościami.

Recenzowaną monografię wyróżnia wyraźnie jej walor praktyczny. Wskazanie pojawiających się problemów natury formalnej, analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądownictwa administracyjnego zapewniają poszerzenie kręgu potencjalnych odbiorców monografii. Z uwagi na ten aspekt może być także pomocna dla pracowników organów administracji publicznej, w tym zwłaszcza administracji samorządowej.

Bibliografia

Adamiak B., *Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo, 1990, nr 168, s. 7–14.

Bieda A. (red.), *Kierunki rozwoju katastru nieruchomości*, Rzeszów 2015.

Bieniek G., Gdesz M., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Blajer P., *Rejestry nieruchomości – studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2019.

Budzinowski R., *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, (w:) *Prawo rolne* (red.), P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 125–136.

Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.

Budzinowski R., *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, Prawo i Administracja 2003, t. 2.

Danecka D., Radecki W., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Dawidowicz A., Voß W., Leonard B., *Land Administration Systems Development Trends – A Case Study*, Real Estate Management and Valuation 2013, nr 21(2), s. 83–92.

Felcenloben D., *Ewidencja gruntów i budynków. Zagadnienia materialne i procesowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Felcenloben D., *Ocena jakości danych ewidencyjnych oraz efektywności funkcjonowania katastru nieruchomości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2015.

Felcenloben D., *Procedury geodezyjno-prawne ustalania granic i podziałów nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Gwiazdomorski J., *Prawo spadkowe w zarysie*, Warszawa 1972.

Henssen J., *Basic Principles of the Main Cadastral Systems in the World, In Proceedings of the One Day Seminar held during the Annual Meeting of Commission 7*, Cadastre and Rural Land Management, of the International Federation of Surveyors (FIG), May, 16th 1995, Delft, The Netherlands.

Hopfer A., *Ewidencja gruntów, budynków i sieci uzbrojenia terenu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000.

Ilnicki P., *Torf i torfowiska*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej, Poznań 2002.

Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory, i formularze*, Warszawa 1970.

Kaufmann J., Steudler D., *Cadastre 2014: A Vision for a Future Cadastral System*, International Federation of Surveyors, Switzerland 1998.

Łobos-Kotowska D., Bieluk J., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015.

Marciniuk K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, Studia Iuridica Lublinensia 2017, nr 26 (1), s. 93–114.

Marczewska B., *Ewidencja gruntów i budynków*, t. 6, Vademecum Rzeczoznawcy Nieruchomości. Zeszyt Problemów, wyd. Szkoła Wiedzy o Terenie, 1993.

Oleszko A., *Pojęcie gospodarstwa rolnego*, (w:) A. Oleszko (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 64–66.

Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Surowiec S., *Ewidencja gruntów i budynków: geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003.

Truszkiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, Krakowski Przegląd Notarialny 2016, nr 2, s. 139–172.

Ziembiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, PWN, Warszawa–Poznań 1983, s. 98–108.

CYTOWANIE

Monika Król, *O potrzebie reformy istniejącego modelu katastru nieruchomości w Polsce*, Studia Administracyjne 2(16)/2022, 67–76, DOI: 10.18276/sa.2022.16-06.

Studia Administracyjne 2(16)/2022 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.edu.pl/sa |DOI: 10.18276/sa.2022.16-07 | s. 77–81

Szymon Staszak

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: szymon445@onet.pl
ORCID: 0000-0003-2666-6225

OPEN ACCESS
CC BY SA

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Współczesny wymiar bezpieczeństwa finansowego państwa"

W dniach 4–5 kwietnia 2022 roku, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego w Szczecinie odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Współczesny wymiar bezpieczeństwa finansowego państwa". Konferencja została zorganizowana przez Zespół Badawczy Prawa Finansowego US oraz Koło Naukowe Prawa Finansowego FiskUS.

Ze względu na niepewną sytuacją pandemiczną zdecydowano o przeprowadzeniu sesji w hybrydowej formule. Prelegenci reprezentowali różne ośrodki akademickie, m.in. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. Łącznie w ciągu dwóch dni, podczas pięciu sesji plenarnych, wygłoszono 31 referatów. Konferencja była kolejnym przedsięwzięciem zainicjowanym przez studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członków KN FiskUS.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonał prodziekan ds. Ewaluacji WPiA US dr Wojciech Bożek, który powitał zaproszonych gości, prelegentów oraz uczestników. Jako kolejny głos zabrał prof. Zbigniew Ofiarski, który wskazał na doniosłość oraz trafność tematyki konferencji w kontekście aktualnych wydarzeń. Na koniec wszystkich zaproszonych gości i uczestników sesji naukowej powitała dr Ewa Kowalewska, kierownik Zespołu Badawczego Prawa Finansowego na WPiA US pełniąca jednocześnie funkcję opiekuna Koła Naukowego FiskUS.

Gościem specjalnym pierwszego dnia konferencji była sędzia Anna Sokołowska – wiceprezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, która wygłosiła wykład inauguracyjny – *Bezpieczeństwo finansowe państwa w kontekście funkcjonującego systemu podatkowego i jego zadań*. W swoim wystąpieniu zwróciła uwagę na doniosłość, jaką w zakresie bezpieczeństwa finansowego państwa pełni system podatkowy oraz wskazała kierunek zmian legislacyjnych, które mają na celu przyczynienie się do wzmożonej ochrony bezpieczeństwa finansowego państwa, między innymi przez nadanie nowych uprawnień organom administracji skarbowej. Referat wygłoszony przez sędzię Sokołowską wzbudził

zainteresowanie audytorium i wywołał ożywioną, merytoryczną dyskusję odnoszącą się do zaprezentowanych tez. Stał się także asumptem do dalszych rozważań dotyczących współczesnego wymiaru bezpieczeństwa finansowego państwa, w szczególności kwestii – czym aktualnie jest bezpieczeństwo, a także sposobów w jaki jest ono realizowane.

Po krótkiej przerwie pierwszy referat – *Bezpieczeństwo sektora bankowego jako wartość konstytucyjna* – wygłosił dr Kamil Dąbrowski (WPiA Uniwersytet Szczeciński). W swoim wystąpieniu zaprezentował rozważania na temat tego, czy bezpieczeństwo sektora bankowego może być postrzegane jako jedna z wartości konstytucyjnych. Dr Kamil Dąbrowski odwołał się także do orzecznictwa państw członkowskich Unii Europejskiej, gdyż omawiany temat stał się już kanwą orzeczeń, w szczególności przy umowach zawieranych pomiędzy bankami a konsumentami.

Następny referat – *Bezpieczeństwo finansowe państwa a gwarancje ochrony praw podatnika* wygłosiła dr Agnieszka Franczak (Instytut Prawa Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie). Prelegentka zwróciła uwagę na zagadnienia dotyczące podstawowych praw przysługujących podatnikowi, zestawiając je z zagadnieniem bezpieczeństwa finansowego państwa. Po wysłuchaniu wykładu inauguracyjnego oraz dwóch referatów wprowadzających uczestnicy udali się na przerwę, po której rozpoczęto pierwszą sesję konferencji naukowej.

Moderatorem pierwszej sesji została dr Ewa Kowalewska, w jej ramach wygłoszono łącznie 5 wystąpień o różnorodnej tematyce. Pierwszy referat – *Gwarancje i poręczenia jako forma zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego* wygłosił dr Łukasz Pajor (WPiA Uniwersytet Łódzki), przedstawiając zagadnienie udzielanych przez odpowiednie organy państwa gwarancji i poręczeń oraz ich wpływu na realizację istniejącego zobowiązania podatkowego. Kolejne wystąpienie także było powiązane z zadaniami organów skarbowych – *„Wojownicy" Krajowej Administracji Skarbowej*, zostało wygłoszone przez dr. Ireneusza Nowaka (WPiA Uniwersytet Łódzki). Referat ten został poświęcony zaprezentowaniu struktury, kadry oraz roli utworzonego 1 marca 2017 roku nowego organu administracji skarbowej i celnej. Trzeci referat w tej sesji – *Wpływ pandemii SARS-COV 2 na stabilność finansów publicznych* przedstawił mgr Tomasz Gwóźdź (WPiA Uniwersytet Śląski), który, opierając się na zebranych danych statystycznych oraz dokumentach, przedstawił skalę wydatków poniesionych przez Skarb Państwa oraz inne instytucje w związku z pandemią, a także negatywny wpływ pandemii na finanse publiczne (między innymi znaczny wzrost zadłużenia sektora finansów publicznych). Kolejny, czwarty referat wygłosił mgr Jeremiasz Kalus (Szkoła Doktorska Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach). Tytuł wystąpienia brzmiał – *Schematy podatkowe MDR – narzędzie zabezpieczające interesy fiskalne państwa, czy mechanizm inwigilacji podatkowej*. Poruszona w referacie tematyka dotyczyła obowiązujących od kilku lat regulacji unijnych, które nakładają na część podmiotów obowiązek udostępnienia na żądanie kompetentnych instytucji stosowanych schematów podatkowych. W referacie podjęto próbę oceny, czy regulacje unijne stanowią narzędzie do zapewnienia ochrony interesów fiskalnych państwa, czy też może umożliwiają nadmierną ingerencję w sferę podatnika. Ostatni referat w pierwszej części sesji – *Udzielanie zaliczek wykonawcy robót budowlanych a możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych* – wygłosił Jakub Kusia (WPiA Uniwersytet Warszawski). Prelegent poruszył tematykę ze styku prawa zamówień publicznych i dyscypliny finansów publicznych.

Pierwsza część konferencji zakończyła się ożywioną dyskusją, po której uczestnicy oraz obecni słuchacze mogli udać się na przerwę kawową

Moderatorem drugiej sesji plenarnej, podczas której prelegenci łączyli się online, była dr hab. Katarzyna Święch-Kujawska prof. US. Łącznie wygłoszono sześć referatów. Pierwszy – *Prawne granice wydatków publicznych* – przedstawił dr hab. Przemysława Pesta (WPAiE Uniwersytet Wrocławski), który podjął tematykę przede wszystkim granic wydatkowania środków publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Drugi z prelegentów, dr Miłosz Kłosowiak (WPiA Uniwersytet Warszawski), w swoim wystąpieniu – *Kontrola podatkowa a bezpieczeństwo finansowe* – skupił się na zagadnieniu przeprowadzanych przez organy podatkowe kontroli podatkowych oraz ich wpływu na bezpieczeństwo podatkowe. Trzeci referat wygłosiła dr Małgorzata Cilak (WPiA Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu) na temat – *Wydatkowe reguły budżetowe jako element bezpieczeństwa finansów publicznych*. Prelegentka szczególną uwagę zwróciła na regulacje ustawy o finansach publicznych odnoszące się do zasad wydatkowania środków publicznych zgodnie z ustawą budżetową. Następnie uczestnicy konferencji mogli wysłuchać referatu przygotowanego przez mgr. Piotra Gajewskiego (Szkoła Doktorska Nauk Humanistycznych i Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego) – *Konflikt między bezpieczeństwem fiskalnym państwa a zasadą dogodności opodatkowania na przykładzie definicji spółki nieruchomościowej*. W swoim wystąpieniu, na przykładzie „spółki nieruchomościowej", przedstawił relację pomiędzy zasadą dogodności opodatkowania a bezpieczeństwem fiskalnym, odwołując się również do orzecznictwa sądów administracyjnych. Kolejne wystąpienie – *Zwalczanie unikania opodatkowania w kontekście pozorności: między bezpieczeństwem finansowym państwa a pewnością sytuacji prawnej podatnika* – przygotowane przez dr. Jarosława Olesiaka (WPiA Uniwersytet Łódzki) dotyczyło zagadnień praktyki organów podatkowych oraz sądów w kwestii oceny pozorności danych czynności prawnych. Ostatni referat pierwszego dnia konferencji – *Nadzór nad rynkiem finansowym jako fundament bezpieczeństwa finansowego państwa. Regulacje ustrojowe, bezpieczniki, próba reformy* – wygłosił mgr Marcin Bubicz (Szkoła Doktorska Nauk Społecznych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie). Wystąpienie poświęcone zostało roli, jaką na rynku finansowym pełni Komisja Nadzoru Finansowego.

W drugim dniu konferencji odbyły się również dwie sesje plenarne. Moderatorem pierwszej, podczas której wygłoszono 5 referatów, była dr Agnieszka Franczak. Wystąpienia w tej części rozpoczął mgr Jarosław Jezierski (Nowoczesne Zarządzanie Biznesem), wygłaszając referat – *Ochrona Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, na temat roli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w szczególności w zakresie ochrony środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych. Następnie referat wygłosiła dr Dominika Skoczylas (WPiA Uniwersytet Szczeciński). Dotyczył on zagadnienia *Cyberbezpieczeństwo sektora bankowego i infrastruktury rynków finansowych*. Prelegentka zwróciła uwagę na zagadnienie cyberzagrożeń, które mogłyby spowodować całkowite wstrzymanie pracy zinformatyzowanego już sektora bankowego, a w konsekwencji wywołać znaczne straty po stronie wszystkich uczestników rynku. Trzecie wystąpienie podczas tej sesji, referat dr. Piotra Buławy (Wyższa Szkoła Techniczna w Krakowie) dotyczył zagadnienia – *Zarolnienie działki budowlanej – koszt przyszłości*. Prelegent zwrócił uwagę na zmiany stanu prawnego, przedstawił

przebieg procesu, a także pozytywne skutki, jakie w przyszłości mogłyby wyniknąć ze zmiany nieużytkowanych działek budowlanych na działki rolne. Następny referat – *Wpływ zasad nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa na bezpieczeństwo finansowe państwa* wygłosił mgr. Jakub Marchewka (Szkoła Doktorska Uniwersytetu Szczecińskiego). W swoim wystąpieniu przedstawił zagadnienie wpływu realizacji uprawnień w sferze dominium przy spółkach kapitałowych, w których udziałowcem jest Skarb Państwa, na bezpieczeństwo finansowe państwo, wskazał także przykłady realizacji tych uprawnień w niektórych spółkach kapitałowych. Ostatni referat w tej sesji plenarnej – *Przymusowa restrukturyzacja jako forma bezpieczeństwa finansowego. Analiza wybranych przypadków* – wygłosili Wiktor Gnych-Pietrzak oraz Szymon Okrój (KN FiskUS WPiA Uniwersytet Szczeciński). W swoim wystąpieniu odnieśli się do regulacji prawnych dotyczących zagadnienia przymusowej restrukturyzacji banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, zgodnie z ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Jako przykład przedstawili historię jednej z trzech przymusowych restrukturyzacji banków. Po tym wystąpieniu otwarto dyskusję, która była merytorycznym podsumowaniem tej części konferencji.

Ostatnią sesję plenarną, której moderatorem był dr Wojciech Bożek, otworzyło wystąpienie dr. Pawła Mańczyka (WPiA Uniwersytet Szczeciński) – *Podatkowe źródła dochodów gmin jako element ich zabezpieczenia finansowego*. Referat dotyczył źródeł podatkowych dochodów gmin, w szczególności podatków i opłat lokalnych, a także wpływu zmiany wysokości stawki podatku PIT na sytuację finansową gmin, która jest częściowym dysponentem wpłacanego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Następnie swój referat – wygłosił Bartosz Namieciński (KN FiskUS WPiA Uniwersytet Szczeciński). W wystąpieniu tym zwrócono uwagę na problem, jakim jest możliwość niepodjęcia uchwały w sprawie absolutorium przez radę gminy. Celem odpowiedzi na tak sformułowany problem przedstawiono orzecznictwo sądów, poglądy doktryny, stanowiska różnych Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz dokonano porównania przepisów ustawy o samorządzie gminnym z przepisami ustaw o samorządzie powiatowym oraz wojewódzkim. W dalszej części sesji Michał Ostrowski (WPAiE Uniwersytet Wrocławski) zaprezentował swój referat – *Co zostało z zasady jedności formalnej budżetu państwa? Finanse publiczne poza kontrolą parlamentu w dobie kryzysu*, którego tematyka związana była z finansami publicznymi w dobie pandemii, a także regulacjami zawartymi w licznych tarczach antycovidowych, które istotnie zmieniały dotychczasowe reguły wydatkowania środków publicznych. Ostatnią prelegentką podczas tej części konferencji była mgr Marta Mikuszewska (WPAiE Uniwersytet Wrocławski). Wygłosiła referat na temat – *Upadłość jako zagrożenie w zachowaniu bezpieczeństwa finansowego państwa*. Po tym wystąpieniu odbyła się dyskusja, a sformułowane wnioski były jednocześnie podsumowaniem wszystkich wystąpień w tej sesji plenarnej.

Sesję w drugim dniu konferencji otworzyła mgr Dominika Trzeszczoń (WPiA Uniwersytet Szczeciński), która objęła funkcję moderatora. W tej części wystąpiło sześciu prelegentów. Jako pierwszy wystąpił Szymon Pokrywka (KN FiskUS WPiA Uniwersytet Szczeciński), który wygłosił referat – *Wykrywanie przestępstw skarbowych*. Przedstawił w nim uprawnienia organów skarbowych do prowadzenia czynności, których celem jest wykrywanie

przestępstw skarbowych. Omówił także uprawnienia operacyjne tych organów, w tym do prowadzenia stałej kontroli korespondencji oraz rozmów telefonicznych, a także mniej ingerujące w prywatność uprawnienia organów, jak np. żądanie złożenia wyjaśnień czy wydania dokumentacji finansowej. Następnie referat swój – *Finanse publiczne w stanie wojennym* wygłosił Kacper Paszyński (KN FiskUS WPiA Uniwersytet Szczeciński). Główną problematyką poruszoną w tym wystąpieniu były kwestie ustawy budżetowej oraz wykonywania budżetu państwa w jednym z trzech konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, w szczególności, gdy realizacja ustawy budżetowej napotyka istotne trudności w związku z wprowadzeniem stanu wojennego. Kolejny referat wygłosił Szymon Staszak (KN FiskUS WPiA Uniwersytet Szczeciński), który w referacie – *Bezpieczeństwo finansowe państwa a złota akcja Skarbu Państwa*, poruszył problematykę złotej akcji, która na mocy ustawy przysługuje ministrowi właściwemu ds. Aktywów Państwowych w niektórych spółkach, które posiadają w swoich aktywach mienie zakwalifikowane jako infrastrukturę krytyczną. Kolejne wystąpienie w sesji poświęcone było problematyce deficytu budżetowego oraz procedur ostrożnościowych oraz sanacyjnych. Kwestię tę omówiły Zofia Niedźwiecka oraz Izabela Sambor (KN FiskUS WPiA Uniwersytet Szczeciński) w swoim referacie – *Poziom deficytu budżetowego i struktura zadłużenia państwa – wpływ na bezpieczeństwo finansowe*. Jako przedostatni w tej części sesji głos zabrał Wiktor Strączyński (KN FiskUS WPiA Uniwersytet Szczeciński). W wystąpieniu – *Równowaga budżetowa w dobie pandemii COVID-19* odniósł się do zagadnienia wpływu pandemii na zaburzenie równowagi budżetowej, która zgodnie z postulatami doktryny oraz ekonomistów powinna niemalże zawsze występować i przejawiać się w wyrównaniu zysków budżetu państwa z ponoszonymi wydatkami. Jako ostatnie z referatem – *Wpływ czynników zewnętrznych na stabilność i bezpieczeństwo systemu finansowego* wystąpiły Kornelia Sarnacka oraz Katarzyna Rytwińska. Zwróciły uwagę na mechanizm stabilności systemu finansowego, przedstawiły także przykłady niezależnych od woli uczestników rynku czynników, które mogą istotnie wpłynąć na cały system finansowy państwa.

W tym miejscu należy wskazać, że wystąpienia wszystkich prelegentów cieszyły się bardzo dużym zainteresowaniem, potwierdzeniem czego były burzliwe dyskusje na zakończenie każdej sesji plenarnej. Zainteresowanie tematyką konferencji było tak znaczne i wielokierunkowe, że organizatorzy zapowiedzieli powzięcie starań, aby opublikować tom pokonferencyjny.

CYTOWANIE

Szymon Staszak, *Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej „Współczesny wymiar bezpieczeństwa finansowego państwa"*, Studia Administracyjne 2(16)/2022, 77–81, DOI: 10.18276/sa.2022.16-07.