UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

STUDIA ADMINISTRACYJNE

NR 1(21) | 2025

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

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

Redaktor naukowy / Editor-in-chief
dr hab. Anna Barczak, prof. US

Zastępca redaktora naukowego / Deputy Editor-in-chief
dr hab. Ewa Kowalewska, prof. US

Sekretarz redakcji / Secretary of the editorial office
dr Konrad Garnowski

Redaktorzy tematyczni / Thematic editors
dr Konrad Garnowski
dr Przemysław Zdyb

Redaktor językowy / Language Editor
Paulina Kaczyńska-Domagalska

Korekta / Proofreading
Elżbieta Blicharska

Projekt okładki / Cover design
Joanna Dubois-Mosora

Skład / Typesetting
Karolina Janiak

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

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

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

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2025

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

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO / UNIVERSITY OF SZCZECIN PRESS
Wydanie I. Ark. wyd. 7,0. Ark. druk. 5,0. Format B5. Nakład 21 egz. /
Issue I. Publishers' Ark. 7,0; Print Ark. 5,0. Format B5. Print run of 21 copies.

Spis treści / Table of contents

ARTYKUŁY/ARTICLES

Małgorzata Ganczar

Kryterium obszaru oddziaływania obiektu a uznanie za stronę postępowania administracyjnego

The criterion of the area of influence of a facility vs. recognition as a party to administrative proceedings 5

Monika Kuryło

Kryteria oceny zobowiązania przedsiębiorcy w decyzjach Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone wydanych w latach 2017–2023

Evaluation criteria for the entrepreneur's commitment in decisions of the President of the Office of Competition and Consumer Protection in cases regarding the recognition of the provisions of the standard contractual provisions as unfair issued in 2017–2023 19

Piotr Myszczyszyn

Rola przepisów odnoszących się do przeciwdziałania praniu pieniędzy w inkluzji finansowej na rynku usług płatniczych

The role of anti-money laundering regulations in financial inclusion in the payment services market 31

GLOSY/COMMENTARIES

Jan Brzuchalski

Glosa częściowo aprobująca do wyroku WSA w Szczecinie z 17 stycznia 2024 roku, I SA/Sz 634/23

A Partially Approving Commentary on the Judgment of the Provincial Administrative Court in Szczecin of January 17, 2024, I SA/Sz 634/23 47

Krzysztof Woźniak

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 7 kwietnia 2020 roku (sygn. akt II SA/Rz 122/20)

Of the Note of the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Rzeszów dated April 7, 2020. (Case No. II SA/Rz 122/20) 59

RECENZJE/REVIEWS

Aneta Kaźmierska-Patrzyczna

Recenzja publikacji Anny Barczak, Anny Haładyj, Marty Woźniak, *Prawo ochrony środowiska – przed egzaminem*, Warszawa 2024, Wolters Kluwer, ss. 418

Review of publication by Anna Barczak, Anna Haładyj, Marta Woźniak, Law of protection environment – before exam*, Warsaw 2024, Wolters Kluwer, pp. 418* 69

SPRAWOZDANIA/REPORTS

Emilia Gulińska

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prawne aspekty partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym"
Report on the National Scientific Conference "Legal Aspects of social participation in local government" 73

Dominika Trzeszczoń

Sprawozdanie z II Konferencji podatkowej Szczecin Tax Update 2025
Report on the 2nd Tax Conference Szczecin Tax Update 2025 77

Studia Administracyjne 1(21)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.21-01 | s. 5–17

Małgorzata Ganczar

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
mganczar@kul.pl
ORCID: 0000-0003-0880-4647

OPEN ACCESS
CC BY SA

Kryterium obszaru oddziaływania obiektu a uznanie za stronę postępowania administracyjnego

ABSTRAKT

Obszar oddziaływania obiektu stanowi kluczowe kryterium decydujące o przyznaniu statusu strony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym inwestycji budowlanych. Zgodnie z definicją legalną obejmuje on teren, na którym projektowana inwestycja ogranicza możliwość zagospodarowania lub użytkowania nieruchomości sąsiednich. W praktyce administracyjnej i orzecznictwie sądowym szczególne znaczenie ma analiza wpływu inwestycji na otoczenie, uwzględniająca m.in. kwestie zacienienia, hałasu oraz ograniczenia dostępu do infrastruktury. Problemem pozostaje zbyt wąskie określanie obszaru oddziaływania przez inwestorów oraz jego bezkrytyczna akceptacja przez organy administracyjne, co prowadzi do ograniczenia praw właścicieli sąsiednich nieruchomości. W artykule przeanalizowano, na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych, konsekwencje zawężania kręgu stron postępowania oraz wynikające z tego zagrożenia dla konstytucyjnego prawa do sądu i ochrony własności. Wskazano również na potrzebę jednolitej interpretacji przepisów oraz większej rzetelności organów administracyjnych w ocenie rzeczywistego wpływu inwestycji na otoczenie.

SŁOWA KLUCZOWE

obszar oddziaływania obiektu, strona postępowania, postępowanie wznowieniowe, inwestor

The criterion of the area of influence of a facility vs. recognition as a party to administrative proceedings

ABSTRACT

The area of influence of a facility is a key criterion for determining the status of a party in administrative proceedings concerning construction projects. According to the legal definition, it includes the area where the proposed investment restricts the development or use of neighboring properties. In administrative practice and court rulings, the analysis of the impact of the investment on the surrounding area is of particular importance, taking into account, among other things, issues of shading, noise and restrictions on access to infrastructure. The problem remains too narrow definition of the area of impact by investors and its indiscriminate acceptance by administrative bodies, which leads to restrictions on the rights of

neighboring property owners. The article analyzes, based on the jurisprudence of administrative courts, the consequences of narrowing the circle of parties to the proceedings and the resulting threats to the constitutional right to a court and the protection of property. It also points out the need for uniform interpretation of the law and greater reliability of administrative bodies in assessing the real impact of investments on the surroundings.

KEYWORDS

object impact area, party to the proceedings, renewal proceedings, investor

Wprowadzenie

Obszar oddziaływania obiektu jest kluczowym kryterium decydującym o uznaniu danego podmiotu za stronę postępowania administracyjnego w sprawach budowlanych. Według definicji legalnej obszar ten obejmuje teren, na którym projektowana inwestycja wywołuje skutki ograniczające możliwość zagospodarowania lub użytkowania nieruchomości sąsiednich. W konsekwencji za stronę postępowania mogą zostać uznane wyłącznie te podmioty, których interes prawny jest bezpośrednio naruszony przez planowany obiekt. W praktyce administracyjnej i orzecznictwie sądów administracyjnych kluczowe znaczenie ma analiza zakresu oddziaływania inwestycji, obejmująca m.in. kwestie zacienienia, hałasu, uciążliwości środowiskowych czy ograniczenia dostępu do infrastruktury. Granice obszaru oddziaływania są oceniane na podstawie dokumentacji projektowej oraz obowiązujących przepisów technicznych. Wątpliwości często budzi zbyt wąskie określenie tego obszaru przez inwestora, co może skutkować ograniczeniem praw właścicieli sąsiednich nieruchomości. Obszar oddziaływania obiektu i strona postępowania administracyjnego to dwa kluczowe pojęcia w prawie budowlanym oraz postępowaniu administracyjnym dotyczącym inwestycji budowlanych.

Można postawić tezę, że kryterium obszaru oddziaływania obiektu powinno być interpretowane w sposób uwzględniający rzeczywisty wpływ inwestycji na otoczenie, tak aby zapewnić ochronę praw właścicieli nieruchomości sąsiednich i zagwarantować im status strony w postępowaniu administracyjnym, zgodnie z zasadą legalizmu i prawa do sądu. Zasada legalizmu oraz prawo do czynnego udziału w postępowaniu wymagają, aby organy administracji publicznej rzetelnie badały rzeczywisty wpływ inwestycji na otoczenie. Celem artykułu jest analiza, z wykorzystaniem orzecznictwa sądów administracyjnych, zjawiska ograniczania liczby stron postępowania przez organy administracji publicznej poprzez niewłaściwą interpretację obszaru oddziaływania obiektu, co w konsekwencji może prowadzić do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu oraz prawa do ochrony własności właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Obszar oddziaływania obiektu

Artykuł 4 Prawa budowlanego (dalej PrBud)[1] definiuje publiczne prawo do zabudowy, określając przesłanki podmiotowe i przedmiotowe warunkujące prawo do zabudowy nieru-

1 Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 725 z późn. zm.).

chomości zgodnie z komentowaną ustawą[2]. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że opisane w art. 4 PrBud prawo zabudowy nie ma charakteru bezwzględnego, jego realizacja wymaga zgodności planowanej inwestycji z obowiązującymi przepisami prawa. Planując budowę, inwestor zobowiązany jest do uwzględnienia w projekcie budowlanym chronionych praw i dóbr innych podmiotów, w tym uzasadnionych interesów osób trzecich, zgodnie z regulacją art. 5 ust. 1 pkt 9 PrBud. Organ architektoniczno-budowlany analizuje wpływ projektowanej inwestycji na możliwość zagospodarowania sąsiednich nieruchomości, mając na uwadze ochronę tych interesów. Poszanowanie praw i dóbr osób trzecich może wiązać się z koniecznością wprowadzenia ograniczeń dotyczących parametrów i lokalizacji obiektu budowlanego, jeśli jest to niezbędne do ochrony istniejącej lub planowanej zabudowy na sąsiednich działkach[3].

Zgodnie z art. 3 pkt 20 PrBud, obszar oddziaływania obiektu to teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. Oznacza to, że obszar oddziaływania określa, jaki wpływ dany obiekt będzie miał na sąsiednie nieruchomości – np. przez zacienienie, hałas, emisję zanieczyszczeń czy ograniczenie dostępu do drogi. Granice tego obszaru wyznacza projektant w dokumentacji projektowej i tym samym zaświadcza o określonym stanie, a następnie granice obszaru oceniane są przez organ administracyjny (np. starosta lub prezydent miasta). Definicja ta ma kluczowe znaczenie w ustalaniu, które podmioty mogą być stronami w postępowaniu o pozwolenie na budowę. Niezgodne ze stanem faktycznym poświadczenie w projekcie, że inwestycja zawiera się w granicach własnych działki – czyli inwestor jest jedyną stroną postępowania administracyjnego – skutkować może zatem zarówno pozbawieniem praw strony, jak też rodzić odpowiedzialność karnoprawną z art. 271 § 1 k.k.[4] w zw. z art. 271 § 3 k.k.[5]

Przepisy odrębne, o których mowa w przytoczonej definicji, obejmują nie tylko warunki techniczne dotyczące budynków, ale także regulacje z zakresu ochrony środowiska, zabytków, przyrody, prawa wodnego i lotniczego, przepisy z zakresu zagospodarowania przestrzennego, w tym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego[6] oraz akty wykonawcze. Kluczowe jest, aby wprowadzały one ograniczenia w zagospodarowaniu terenu[7]. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, przy wyznaczeniu obszaru oddziaływania konkretnej inwestycji należy uwzględnić wiele przepisów, w tym przepisy rozporządzeń określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać

2 Szerzej zob. D. Okolski, G. Kuźma, R. Tymiec i in., *Prawo budowlane. Komentarz,* Warszawa 2024, SIP Legalis; A. Despot-Mładanowicz, *Komentarz do art. 4*, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, SIP LEX.

3 Wyrok NSA z 27 kwietnia 2023 r., II OSK 1259/22, LEX nr 3399723.

4 Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 17 z późn. zm., dalej k.k.).

5 271 § 1 k.k.: Funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. § 3. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

6 Zob. wyrok NSA z 22 czerwca 2018 r., II OSK 1852/16, LEX nr 2529157.

7 D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, *Prawo budowlane – elektronizacja procesu budowlanego*, Warszawa 2022, SIP Legalis.

budynki i ich usytuowanie, ale także przepisy z zakresu ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy prawa cywilnego w zakresie ochrony prawa własności. Ważne jest również to, że przy ocenie, czy podmiot jest stroną postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę, nie ma znaczenia, czy został naruszony interes prawny tego podmiotu, a jedynie, czy interes taki podmiotowi przysługiwał[8]. Obszar oddziaływania budynku winien być utożsamiany z formalnymi ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa. Jeśli takie ograniczenia wpływają na możliwość zabudowy lub użytkowania sąsiednich nieruchomości, właściciele tych działek mają status strony w postępowaniu administracyjnym, niezależnie od zgodności projektu z przepisami technicznymi i zachowania wymaganych odległości. Ograniczenia te obejmują także utrudnienia w użytkowaniu działki zgodnie z jej przeznaczeniem[9].

Istnieją różne podejścia w interpretacji obszaru oddziaływania obiektu, co prowadzi do rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Niektóre wyroki traktują definicję węziej, inne szerzej, co wpływa na końcowe rozstrzyganie spraw. Różne podejścia w interpretacji obszaru oddziaływania obiektu wynikają z różnorodności definicji oraz ram prawnych zawartych w przepisach prawa budowlanego.

Obszar oddziaływania obiektu, jak wyżej wskazano, został zdefiniowany w przepisach, ale jak pokazuje praktyka, jego znaczenie bywa różnie rozumiane. Niektóre wyroki skupiają się na węższym ujęciu, co oznacza, że obszar ten jest ograniczony do najbliższego otoczenia obiektu, które jest bezpośrednio dotknięte skutkami budowy (np. sąsiednie działki). W takim podejściu za strony postępowania uznaje się jedynie te podmioty, które rzeczywiście mogą odczuć skutki danej inwestycji. Inne wyroki traktują obszar oddziaływania szerzej, co może obejmować nie tylko bezpośrednie sąsiedztwo, ale także dalsze lokalizacje, np. wpływ na środowisko, zanieczyszczenie powietrza, hałas[10]. Takie podejście ma na celu ochronę większej liczby potencjalnych pokrzywdzonych, a także lepsze zabezpieczenie interesów społecznych i lokalnych[11]. Duże znaczenie w prawidłowym interpretowaniu obszaru oddziaływania ma także element potencjalności oddziaływania, co należy rozumieć nie tylko jako rzeczywiste oddziaływania, ale i oddziaływania możliwe. Nie można też przy tym zakładać nieopartej na faktach hipotezy takich oddziaływań – owa potencjalność powinna być prawdopodobna Nie chodzi także o jakiekolwiek oddziaływanie na nieruchomość, ale o oddziaływanie na nieruchomość w sposób ograniczający (wbrew obowiązującym przepisom) jej zagospoda-

8 Wyrok NSA z 13 sierpnia 2024 r., II OSK 1520/23, LEX nr 3753057.

9 Zob. wyroki: NSA z: 12 kwietnia 2011 r., II OSK 644/10, Legalis; 1 marca 2012 r., II OSK 282/12, Legalis; 17 kwietnia 2013 r., II OSK 2508/11, Legalis; 8 czerwca 2011 r., II OSK 1296/10, Legalis; 26 czerwca 2012 r., II OSK 1613/11, Legalis; 20 grudnia 2013 r., II OSK 841/13, Legalis; 21 sierpnia 2014 r., II OSK 449/13, Legalis, 20 grudnia 2023 r., II OSK 928/21, LEX nr 3691429; 13 sierpnia 2024 r., II OSK 1520/23, LEX nr 3753057.

10 Jak wskazuje WSA w Białymstoku „(…) wpływu na objęcie nieruchomości obszarem oddziaływania obiektu nie ma kwestia bezpośredniego sąsiadowania z działką objętą zamierzeniem inwestycyjnym – obszar ten może obejmować bowiem działkę sąsiednią, ale może również być szerszy i obejmować nieruchomości, które nie graniczą bezpośrednio z działką inwestycyjną. Położenie nieruchomości w sąsiedztwie planowanej inwestycji nie jest bowiem tożsame ze znajdowaniem się tej nieruchomości w obszarze oddziaływania obiektu – wszystko zależy od znajdujących zastosowanie w sprawie przepisów odrębnych", wyrok WSA w Białymstoku z 14 maja 2024 r., II SA/ Bk 203/24, LEX nr 3713871.

11 Szerokie omówienie rozbieżności w orzecznictwie zawiera: D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, *Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2021, SIP Legalis.

rowanie, w tym zabudowę[12]. Jak podkreśla NSA, oddziaływania te mogą dotyczyć zarówno już istniejącej zabudowy, jak i zabudowy hipotetycznej (możliwej w przyszłości)[13].

Jednym z kluczowych czynników decydujących o obszarze oddziaływania obiektu w kontekście prawa budowlanego jest zjawisko zacienienia. Może wpływać na prawo własności sąsiednich nieruchomości, a co za tym idzie – na status ich właścicieli jako stron postępowania administracyjnego. Polskie prawo nie zawiera jednolitych przepisów dotyczących zacienienia, ale kwestie te są regulowane m.in. w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[14]. Zgodnie z § 13 ust. 1 i 2, a także § 57 i § 60 rozporządzenia, pokoje mieszkalne i pomieszczenia przeznaczone do pracy powinny mieć zapewniony dostęp do światła dziennego. Wysokość, odległość i orientacja nowego budynku mogą ograniczyć ten dostęp, powodując, że sąsiednie nieruchomości zostaną zacienione, ogródki zostaną pozbawione ich naturalnej funkcjonalności, a lokale mieszkalne staną się niedoświetlone, co w sposób oczywisty naruszy prawa właścicieli[15]. Takie zlokalizowanie inwestycji skutkujące znaczącym pogorszeniem dostępu do światła na działce sąsiedniej ograniczy niejednokrotnie również prawo właściciela do rozbudowy swojej nieruchomości w przyszłości, gdyż nie zostaną spełnione warunki techniczne wskazane w przytoczonym rozporządzeniu. Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie zgodnie z art. 35 § 1 pkt 1, 1a oraz pkt 2 rozporządzenia, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, Sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, jak też zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, a zatem winien dokonać weryfikacji przedłożonej przez projektanta analizy w zakresie dostępu do światła dziennego oraz zacieniania. Nie można bowiem nigdy wykluczyć, że inwestor celowo zaniżył obszar oddziaływania obiektu, by pozbawiając praw strony w zwykłym postępowaniu, doprowadzić do realizacji sprzecznej z przepisami inwestycji, sprzedać nieruchomości, osiągając z tego tytułu częstokroć nieuprawniony zysk, i pozostawić na danym terenie budowle naruszające nie tylko przepisy, ale zastane stosunki miejscowe. Brak wiedzy ze strony właścicieli nieruchomości sąsiednich o toczącym się postępowaniu pozbawia ich możliwości złożenia odwołania do organu wyższej instancji, czy też skargi do sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1c PrBud określenie obszaru oddziaływania obiektu należy do podstawowych obowiązków projektanta, który w tym zakresie działa na zlecenie inwestora. W projekcie budowlanym powinny znaleźć się informacje o przepisach prawa, na podstawie których dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu, zasięg tego obszaru w formie opisowej lub graficznej albo informacja, że obszar ten mieści się w całości na działce,

12 Zob. wyrok WSA w Krakowie z 25 kwietnia 2024 r., II SA/Kr 329/24, LEX nr 3716169.

13 Wyrok NSA z 16 stycznia 2025 r., II OSK 2772/24, LEX nr 3832284.

14 Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225.

15 Zob. wyrok NSA z 27 kwietnia 2023 r., II OSK 1259/22, LEX nr 3399723.

na której został zaprojektowany. Ostateczna weryfikacja tego obszaru należy jednak do organu administracji architektoniczno-budowlanej i odbywa się w ramach postępowania administracyjnego dotyczącego pozwolenia na budowę. Organ ten nie jest zobowiązany do przyjęcia wyznaczonego przez projektanta obszaru oddziaływania, gdyż jego ustalenie stanowi odrębne zadanie administracji publicznej. Organ administracji architektoniczno-budowlanej musi zweryfikować poprawność tego określenia. W związku z tym wyznaczenie obszaru oddziaływania przez organ następuje z urzędu po wszczęciu postępowania administracyjnego[16]. To organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek weryfikacji obszaru oddziaływania obiektu wskazanego przez projektanta, na podstawie przepisów odrębnych, które wprowadzają ograniczenia w zabudowie terenu. Weryfikacja polega na ustaleniu, czy projektant prawidłowo wskazał przepisy odrębne, które wprowadzają ograniczenia w zabudowie terenu. Wyznaczenie obszaru oddziaływania powinno być indywidualne i uwzględniać konkretne cechy obiektu budowlanego, takie jak jego funkcja, forma, konstrukcja, przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu.

Warto podkreślić, że organ nie powinien ograniczać się jedynie do ustaleń wskazanych w dokumentacji przedstawionej przez inwestora, powinien dokonać jej weryfikacji i ustalić czy przedstawione w niej ustalenia są prawidłowe. Ustalenie obszaru oddziaływania inwestycji leży po stronie organu i ma kluczowe znaczenie dla określenia kręgu stron postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Definicja obszaru oddziaływania obiektu determinuje, jakie ograniczenia i normy prawne muszą być uwzględnione przez inwestora i organ wydający pozwolenie. Właściwe wyznaczenie tego obszaru zapewnia, że wszelkie potencjalne oddziaływania inwestycji na sąsiednie tereny i ich użytkowników będą starannie analizowane oraz oceniane na etapie wydawania pozwolenia na budowę, co wpływa na decyzje o prawidłowości i bezpieczeństwie realizacji projektu, a także uwzględnia interes prawny wszystkich zainteresowanych podmiotów. Brak odpowiednich działań ze strony urzędników bądź intencjonalne pomijanie praw strony może wywołać adekwatną reakcję organów ścigania[17].

Ustalenie stron postępowania

Zgodnie z artykułem 28 ust. 2 PrBud tylko osoby i podmioty znajdujące się w obszarze oddziaływania obiektu mają prawo występować jako strony w postępowaniu o pozwolenie na budowę. Oznacza to, że ci, którzy mogą być dotknięci planowaną inwestycją (np. sąsiedzi), ale nie są uznawani za znajdujących się w tym obszarze, nie mają możliwości zgłaszania zastrzeżeń ani uczestniczenia w postępowaniu. To ograniczenie może prowadzić do braku reprezentacji interesów osób, które mogą odczuwać negatywne skutki inwestycji. Istnieje ścisły związek pomiędzy obszarem oddziaływania obiektu a stroną postępowania. To właśnie ustalenie obszaru oddziaływania obiektu decyduje o tym, kto będzie stroną postępowania. Jeśli nieruchomość znajduje się w tym obszarze i inwestycja może ograniczyć jej użytkowanie (np. poprzez hałas, zacienienie, utrudniony dostęp do drogi, planowaną tuż za ogrodzeniem

16 J. Dessoulavy-Śliwiński, *Komentarz do art. 20*, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2024, SIP Legalis.

17 https://www.rdc.pl/aktualnosci/warszawa/korupcja-burmistrz-areszt-policja-warszawa-praga-poludnie_XWVNseixED300fQVAXtP (10.02.2025).

budowę sklepu wielkopowierzchniowego z parkingami), jej właściciel staje się stroną postępowania i ma prawo do składania uwag, odwołań oraz skarg.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że treść terminu „strona", użytego w art. 28 ust. 2 PrBud, wypełnia przepis art. 28 KPA[18], z tym że przepis art. 28 ust. 2 PrBud zawęża jego treść do osób wymienionych w tym przepisie, gdyż postępowanie to dotyczy ich interesu prawnego lub obowiązku (por. wyrok NSA z 28.03.2007 r., II OSK 208/16). Przepisy PrBud regulujące kwestię przymiotu strony w sprawie pozwolenia na budowę należy wykładać ściśle, nie zaś rozszerzająco (por. wyrok NSA z 25.11.2021 r., II OSK 3630/18)[19].

Organ administracji publicznej ma obowiązek zbadać, czy projektant prawidłowo określił obszar oddziaływania i czy sąsiedzi mają prawo uczestniczyć w postępowaniu. Często prowadzi to do sporów, ponieważ inwestorzy mogą zawężać ten obszar, aby ograniczyć liczbę stron postępowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie wskazuje się na konieczność dokładnej analizy przesłanek zawartych w przepisach prawa, które są podstawą do wydania decyzji administracyjnej w sprawach budowlanych. W kontekście prawa budowlanego to organ musi dokładnie ustalić krąg stron postępowania oraz ich interes prawny, co może wpłynąć na dalsze postępowania administracyjne związane z pozwoleniami na budowę. Organ pierwszej instancji, który wydaje decyzje budowlane musi szczegółowo uzasadniać swoje rozstrzygnięcia i odnosić się do wcześniejszych orzeczeń oraz analizować status stron także w odniesieniu do obszaru oddziaływania obiektu na nieruchomości sąsiednie. Właściciele nieruchomości sąsiednich są całkowicie uzależnieni od ustaleń organu. W przypadku nieprawidłowego ustalenia obszaru oddziaływania obiektu niejednokrotnie pozostają bez ochrony prawnej i wiedzę na temat toczącego się i zakończonego postępowania pozyskują w wyniku zidentyfikowania prowadzenia prac inwestycyjnych na sąsiednich nieruchomościach. Prawidłowe ustalenie stron postępowania niesie tę konsekwencję, że strony mają prawo składać skargi na wydane decyzje. Odpowiednia ocena statusu stron jest zatem niezbędna, aby zagwarantować, że wszystkie zainteresowane podmioty mogą skutecznie bronić swoich interesów.

Należy zdecydowanie podkreślić, że ustalenie stron postępowania administracyjnego, szczególnie w sprawach dotyczących decyzji budowlanych, jest kluczowe dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania oraz ochrony interesów wszystkich zaangażowanych podmiotów. Z definicji zawartej w art. 28 ust. 2 PrBud wynika, że wszystkie podmioty, które mogą być bezpośrednio dotknięte decyzją budowlaną, powinny mieć możliwość uczestniczenia w postępowaniu jako strony, a badanie spełniania przesłanek ujętych w tym przepisie należy do organu administracji publicznej. Organ wydający decyzję musi prawidłowo ustalić, kto ma status strony postępowania, powinien to zrobić w świetle art. 28 ust. 2 PrBud. Należy zgodzić się, że nie jest właściwe ani wystarczające uznanie za stronę wnioskodawców tylko na podstawie uznania ich za stronę przez inne organy i sąd w nieprawomocnym wyroku wdanym w przedmiocie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji[20].

18 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm., dalej: KPA).

19 A. Plucińska-Filipowicz i in., *Właściciel sąsiedniej nieruchomości jako strona postępowania w sprawie o zamienne pozwolenie na budowę – wyrok NSA z 14.7.2022 r. II OSK 2043/19*, NIERUCHOMOŚCI 2022, nr 10, s. 101 i n.

20 Tak NSA w wyroku z 3 października 2024 r., II OSK 1730/24, LEX nr 3774555.

Strona w postępowaniu wznowieniowym

Strony postępowania o wydanie decyzji pozwolenia na budowę ustala (jak podkreślono wyżej) organ administracji publicznej. Tym samym właściciele nieruchomości sąsiednich, jeżeli organ nie uzna, że inwestycja nie obejmuje obszarem oddziaływania ich nieruchomości, niejednokrotnie o planowanej inwestycji dowiadują się dopiero w trakcie rozpoczęcia prac budowlanych. Ich sytuacja jako strony wydaje się o tyle trudna, że to od ich inicjatywy, także terminowego złożenia wniosku o wznowienie, zależy skuteczność wznowienia (art. 148 § 2 KPA). Postępowania budowlane dobitnie wskazują na różnice interesów prawnych inwestora i właściciela nieruchomości sąsiedniej znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu, jakkolwiek formalnie oba te podmioty są stronami postępowania. Pozycja stron dodatkowych (zwanych też wtórnymi) wydaje się przy tym trudniejsza procesowo, jeśli idzie o zabezpieczenie prawne, choć w doktrynie wskazuje się też na przypadki zagrożeń dla adresatów pierwotnych rozstrzygnięcia[21].

Pozostaje im jedynie skorzystanie z trybów nadzwyczajnych przewidzianych w KPA. Na początku należy podkreślić, że zgodnie z treścią art. 28 KPA stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Organ ma obowiązek ustalania w każdym postępowaniu i na każdym jego etapie, kto jest stroną postępowania. Ten przepis w równym stopniu odnosi się do postępowań głównych i do postępowań prowadzonych w trybie odwoławczym oraz trybach nadzwyczajnych. Reguły prowadzenia postępowania wznowieniowego wynikające z KPA nie przewidują szczególnych rozwiązań odnoszących się do reguł ustalania, kto jest stroną tego postępowania (tej fazy postępowania). Nie jest tak, że jeżeli komuś został przyznany przymiot strony postępowania głównego, to automatycznie przesądza to o przymiocie strony w ramach postępowania wznowieniowego. To dwa różne postępowania, w obu organ jest zobowiązany na nowo ustalić, komu przysługuje przymiot strony. W praktyce najczęściej te uprawnienia będą się powielać, jednak nie jest to wyznacznik do uznania za stronę postępowania nadzwyczajnego[22]. Podstawowym obowiązkiem organu jest ustalenie kręgu podmiotów będących stronami postępowania, przy czym w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że postępowanie wznowieniowe jest nowym postępowaniem, a więc na nowo ustala się krąg stron tego postępowania[23]. Na przykład w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji stronami mogą być nie tylko te podmioty, które brały udział w postępowaniu zakończonym decyzją o pozwoleniu na budowę, ale również inne, o ile wykażą swój interes prawny w unieważnieniu takiej decyzji, dlatego krąg podmiotów w postępowaniu nieważnościowym może być różny od kręgu podmiotów postępowania zwykłego. To samo dotyczy postępowania wznowieniowego.

Kwestia oceny przymiotu strony w postępowaniu wznowieniowym dotyczącym pozwolenia na budowę powinna być oceniona na podstawie art. 28 KPA w zw. z art. 28 ust. 2 PrBud i art. 3 pkt 20 PrBud, co wymaga uwzględnienia konkretnych rozwiązań projektowych,

21 J. Jaworski, *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym*, Warszawa 2019, SIP Legalis.

22 A. Fornalik, *Strony postępowania wznowieniowego*, Warszawa 2023, SIP Legalis.

23 Por. wyrok WSA w Gdańsku z 14 kwietnia 2022 r., II SA/Gd 192/22, SIP Legalis.

tym bardziej sprawie, w której pozwolenie na budowę przewidywało zbliżenie planowanej inwestycji do innej działki.

Wznowienia postępowania może żądać wyłącznie strona w rozumieniu art. 28 KPA. Ponieważ postępowanie wznowieniowe jest odrębne od głównego, niezależnie ocenia się podmioty w nim uczestniczące. Skuteczność żądania wznowienia zależy od przesłanek podmiotowych i przedmiotowych. Jeśli wniosek o wznowienie postępowania jest oparty na tej podstawie, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, a nadto zawiera stwierdzenie, że składający podanie o wznowienie podmiot uważa, że przysługiwał mu przymiot strony w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną, a został w tym postępowaniu pominięty, to weryfikacja twierdzeń wnioskodawcy jest w istocie badaniem przesłanek wznowienia. Weryfikacja interesu prawnego następuje zgodnie z art. 28 KPA i wymaga istnienia bezpośredniego, konkretnego i realnego związku między normą prawa a sytuacją prawną podmiotu. Przymiot strony skarżącej organy winne są ocenić po wznowieniu postępowania, wyłącznie na podstawie art. 28 KPA, pamiętając, że stwierdzenie istnienia interesu prawnego w rozumieniu tego przepisu wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy (decyzja administracyjna) może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Interes taki winien być bezpośredni, konkretny i realny. Powinien on także znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych sprawy, które uzasadniają zastosowanie normy prawa materialnego[24]. W postępowaniu wznowieniowym mogą uczestniczyć wszystkie podmioty mające interes prawny, niezależnie od ich udziału w postępowaniu zwykłym[25]. Na pewno nie można się zgodzić z taką argumentacją, że wznowione postępowanie winno się toczyć z udziałem jedynie tych samych stron, z których udziałem toczyło się postępowanie zwykłe. Wręcz przeciwnie, należy stwierdzić, że w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w trybie wznowienia postępowania mają prawo brać udział wszystkie te podmioty, które mają w tym interes prawny (art. 28 KPA), i to niezależnie od tego, czy wznowienie postępowania nastąpiło z urzędu, czy na wniosek strony[26].

Ważną kwestią dla omawianego zagadnienia jest dwufazowość postępowania wznowieniowego. W pierwszej fazie dochodzi do rozważenia, czy w ogóle należy wszcząć postępowanie. Faza ta kończy się wydaniem postanowienia o wznowieniu postępowania bądź odmowie wznowienia postępowania. Postanowienie o wznowieniu postępowania stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (art. 149 § 2 KPA). W drugiej fazie dokonuje się badania przesłanek, o których mowa m.in. w art. 145 § 1 KPA. Dopiero ta druga faza kończy się wydaniem decyzji, o których mowa w art. 151 § 1 KPA.

Odrębnym zagadnieniem jest problem jednej z przesłanek wznowienia postępowania, opisanej w przepisie art. 145 § 1 pkt 4 KPA[27]. W tym przypadku kwestia poprawności ustalenia

24 Wyrok NSA z 19 listopada 2020 r., I OSK 1165/20, Legalis.

25 Wyrok NSA z 20 marca 2014 r., II OSK 2549/12, Legalis.

26 A. Fornalik, *Strony postępowania wznowieniowego*, Warszawa 2023, SIP Legalis.

27 K. Pawlik, *Nadzwyczajne środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, SIP Legalis; B. Adamiak, *Komentarz do art. 145*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski,

kręgu stron postępowania głównego jest przesłanką wznowienia. Poza tą kwestią pozostaje problem ustalenia stron postępowania wznowieniowego. Może się zdarzyć, że postępowanie wznowieniowe będzie się toczyło w gronie szerszym niż względem pierwotnie ukształtowanego kręgu stron postępowania (głównego) – i to nie tylko o wnioskodawcę, ale także o te podmioty, które powinny być uznane za stronę postępowania – to jednak musi być element ustalenia stron w nowym postępowaniu, a nie sposób na naprawienie błędów w postępowaniu głównym. Omawiana podstawa wznowienia nie może być bowiem z urzędu podstawą do przyznania danej stronie uprawnień procesowych pominiętych w pierwszym postępowaniu, gdy ten podmiot o to sam nie wnioskuje. W przypadku wznowienia postępowania z powodu niezawinionego braku udziału strony w postępowaniu, organ jest zobowiązany rozpoznać sprawę ponownie w pełnym zakresie, aby ustalić, czy wynik ponownego rozpoznania sprawy uzasadniałby wydanie rozstrzygnięcia tej samej czy innej treści. Strona postępowania ma prawo kwestionować w takim postępowaniu wszelkie niezgodności z prawem zaistniałe w postępowaniu zwyczajnym, także podnosić zarzuty, które nie dotyczą jej interesu prawnego[28].

Zastosowanie art. 145 § 1 pkt 4 KPA sprowadzać się będzie do weryfikacji w stadium wstępnym, czy wnioskodawca nie był oficjalnie uznany za stronę, a zatem nie doręczono mu decyzji, zaś po wznowieniu postępowania, do zweryfikowania, czy faktycznie ma on interes prawny, o istnieniu którego jest przekonany. Taka procedura pozwala zachować formalny charakter etapu wstępnego i merytoryczny – etapu następującego po wydaniu postanowienia o wznowieniu (czyli nie narusza istoty przesłanki z art. 145 § 1 pkt 4 KPA, w zakresie wskazanej podstawy, do zbadania której – zgodnie z art. 149 § 2 KPA – dochodzi po wznowieniu). Należy jednak zastrzec, że dominująca linia orzecznicza oparta jest na założeniu, iż brak interesu prawnego (w znaczeniu materialnym) można ustalić także na etapie wstępnym, jeśli był on oczywisty (do zauważenia *prima facie)*. Nie brakuje także innych założeń, począwszy od tych, które zakładają, że interes prawny jako przesłanka wznowienia musi być badany po wznowieniu, jak i koncepcji mieszanej zakładającej, iż przed wznowieniem badamy interes prawny podmiotu, zaś później, gdy już wiadomo, że on zaistniał, analizujemy, czy brak udziału strony w postępowaniu był zawiniony. Jednocześnie za dominujący w orzecznictwie należy uznać pogląd, że z inicjatywą wnioskową o wznowienie z przesłanki wskazanej w art. 145 § 1 pkt 4 KPA może wyjść tylko ta strona, która nie brała udziału w postępowaniu, oraz że jeśli jest to możliwe do odkodowania bez konieczności dogłębnego analizowania stanu faktycznego, to interes prawny bada się przed wznowieniem postępowania[29].

Inne osoby, jeśli były stronami, a zostały pozbawione możliwości uczestnictwa w postępowaniu, mogą same bronić swoich praw, jeśli uznają, że jest to konieczne. Pozbawienie strony możliwości udziału w postępowaniu stanowi przesłankę wznowienia postępowania określoną w art. 145 § 1 pkt 4 KPA. Wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 KPA następuje zaś tylko na żądanie strony (art. 147 KPA) – i to tej, którą w postępowaniu głównym pominięto[30]. Problem nie jest jedynie teoretyczny, bo w praktyce zdarzają

Warszawa 2024, SIP Legalis.

28 Wyrok NSA z 28 lutego 2007 r., II OSK 184/06, Legalis.

29 Wyrok NSA z 10 października 2018 r., II OSK 2418/16, LEX nr 2571943.

30 Tak m.in. NSA w wyroku z 15 czerwca 2021 r., II OSK 2629/18, Legalis.

się przypadki, w których organy podejmują działania zmierzające właśnie do wyeliminowania popełnionego przez siebie błędu niewłaściwego ustalenia kręgu stron postępowania. Z racji tego, że sprawy takie w zasadzie nie trafiają do sądów administracyjnych, trudno jest oszacować skalę tego problemu. Postępowania najpewniej najczęściej kończą się po prostu wydaniem nowej decyzji, odpowiadającej w swojej treści decyzji pierwotnej.

Reasumując, postępowanie wznowieniowe jest odrębne od postępowania głównego, a organ musi na nowo ustalić krąg stron tego postępowania oparty na art. 28 KPA. Stroną postępowania wnioskowego (wznowieniowego) w pierwszej fazie jest tylko wnioskodawca. Wznowienie postępowania z przyczyny wskazanej w przepisie art. 145 § 1 pkt 4 KPA może nastąpić jedynie na żądanie tego podmiotu (strony), który został pominięty jako strona postępowania głównego.

Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania oraz analizując przytoczone orzeczenia, nasuwa się wniosek, że wskazany w uzasadnieniu nowelizacji Prawa budowlanego z 2020 roku cel nie został osiągnięty przez ustawodawcę. Z uzasadnienia do nowelizacji PrBud wynikało, że celem zmian dokonywanych w tych przepisach (a w zasadzie w art. 3 pkt 20) było ograniczenie kręgu stron w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę, a tym samym przyspieszenie tej procedury i jej usprawnienie. Nowe ujęcie definicji obszaru oddziaływania obiektu nie rozwiało wątpliwości interpretacyjnych, a z praktyki organów administracji publicznej wynika, że środki dobrane do tego celu wypaczyły sens i ideę całego postępowania oraz gwarancje procesowe, jakie miało ono przyznawać właścicielom sąsiednich nieruchomości. Oczywiście sam zamysł ustawodawcy jest jak najbardziej słuszny, jednakże sposób, w jaki próbuje się tego dokonać jest niewłaściwy. Z przytoczonych orzeczeń wynika, że organy administracji zawężają w sposób nieuzasadniony krąg stron postępowania, bazując jedynie na przedstawionej przez inwestora dokumentacji, bez jej weryfikacji, co jest obowiązkiem organu. Właściciele sąsiednich nieruchomości niejednokrotnie dopiero w postępowaniu wznowieniowym mogą szukać ochrony swoich praw, a znany jest z praktyki przypadek celowego[31] pomijania wszystkich dowodów w postępowaniu wznowieniowym, co skutkowało wydaniem decyzji wadliwej prawnie i wywołało, oprócz przedłużenia postępowania wznowieniowego, również uboczny skutek w postaci prowadzenia śledztwa w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa urzędniczego z art. 271 § 1 k.k. W opisanym powyżej artykule projektant, mimo że sporządzony przez niego wykres wprost wykazywał, iż inwestycja oddziałuje na sąsiednie nieruchomości, sprzecznie z prawdą oświadczył przeciwnie, co pozwoliło wyeliminować uprawnione osoby z postępowania administracyjnego.

Kluczowe jest stwierdzenie, że zróżnicowanie w orzecznictwie dotyczące obszaru oddziaływania obiektu wpływa na kilka kluczowych aspektów, które prowadzą do niepewności prawnej i komplikacji w postępowaniach administracyjnych. Niepewność prawna dla inwestorów planujących realizację nowego projektu budowlanego, którzy muszą dokładnie zrozumieć, jakie są zasady dotyczące obszaru oddziaływania ich inwestycji. Różne inter-

31 *Patodeweloperka do poprawki?,* Gazeta Wawerska 2024, nr 2 (65), https://gazetawawerska.pl/wp-content/uploads/2024/02/2024_02_26_Gazeta_Wawerska_065.pdf (10.02.2025).

pretacje w orzecznictwie mogą sprawić, że nie będą pewni, jakie wymagania muszą spełnić, aby ich wniosek o pozwolenie na budowę był rozpatrzony pozytywnie. Jeśli inwestorzy nie mają jasności co do tego, kto jest uważany za stronę postępowania, mogą obawiać się, że nowe okoliczności, które pojawią się po ich wniosku, spowodują komplikacje czy opóźnienia. Następnie osoby czy grupy, które mogą być dotknięte planowaną inwestycją (właściciele sąsiednich nieruchomości), również czują się zagrożone. Różnorodne interpretacje mogą prowadzić do sytuacji, w której nieco inny zasięg obszaru oddziaływania jest brany pod uwagę w różnych sprawach, co utrudnia im obronę swoich praw i interesów. Mogą czuć się bezsilni, gdyż nie wiedzą, czy mają prawo uczestniczyć w postępowaniu, aby zgłosić swoje zastrzeżenia do inwestycji, a często nie wiedzą nawet o planowanej inwestycji, zanim inwestor nie rozpocznie jej faktycznie realizować.

Ustalanie granic obszaru oddziaływania obiektu jest kluczowym krokiem w procesie uzyskiwania pozwolenia na budowę. Jeśli różne sądy oraz organy interpretują przepisy różnie, organy administracyjne mogą mieć trudności w podjęciu spójnych decyzji. Każda sprawa może wymagać innego podejścia, co wydłuża proces wydawania decyzji i zwiększa ryzyko błędów. Ustalanie, które przepisy mają zastosowanie, staje się trudne i czasochłonne, co może prowadzić do sporów prawnych. Taka sytuacja stwarza potrzebę ujednolicenia regulacji prawnych i stworzenia jasnych wytycznych dotyczących obszaru oddziaływania obiektu. Wprowadzenie jednolitej definicji oraz jasnych kryteriów mogłoby zredukować niepewność prawną i uprościć procedury administracyjne, a także zwiększyć zaufanie wszystkich stron zaangażowanych w proces budowlany.

Bibliografia

Literatura

Adamiak B., *Komentarz do art. 145*, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, SIP Legalis.

Despot-Mładanowicz A., *Komentarz do art. 4*, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, SIP Lex.

Dessoulavy-Śliwiński J., *Komentarz do art. 20*, (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2024, SIP Legalis.

Fornalik A., *Strony postępowania wznowieniowego*, Warszawa 2023SIP Legalis,

Jaworski J., *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym*, Warszawa 2019, SIP Legalis.

Kafar D., Kornecki J., Sielicki K., Stachal M., Szocik K., *Prawo budowlane – elektronizacja procesu budowlanego*, Warszawa 2022, SIP Legalis.

Kafar D., Kornecki J., Sielicki K., Stachal M., Szocik K., *Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2021, SIP Legalis.

Okolski D., Kuźma G., Tymiec R. i in., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2024, SIP Legalis.

Patodeweloperka do poprawki?, Gazeta Wawerska 2024, nr 2 (65), https://gazetawawerska.pl/wp-content/uploads/2024/02/2024_02_26_Gazeta_Wawerska_065.pdf (10.02.2025).

Pawlik K., *Nadzwyczajne środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, SIP Legalis.

Plucińska-Filipowicz A. i in., *Właściciel sąsiedniej nieruchomości jako strona postępowania w sprawie o zamienne pozwolenie na budowę – wyrok NSA z 14.7.2022 r. II OSK 2043/19*, Nieruchomości 2022, nr 10, s. 101 i n.

Akty prawne

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm.).

Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 725 z późn. zm.).

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 17 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225.)

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 28 lutego 2007 r., II OSK 184/06, Legalis.

Wyrok NSA z 20 marca 2014 r., II OSK 2549/12, Legalis.

Wyrok NSA z 19 listopada 2020 r., I OSK 1165/20, Legalis.

Wyrok NSA z 22 czerwca 2018 r., II OSK 1852/16, LEX nr 2529157.

Wyrok NSA z 10 października 2018 r., II OSK 2418/16, LEX nr 2571943.

Wyrok NSA z 15 czerwca 2021 r., II OSK 2629/18, Legalis.

Wyrok NSA z 27 kwietnia 2023 r., II OSK 1259/22, LEX nr 3399723.

Wyrok NSA z 16 stycznia 2025 r., II OSK 2772/24, LEX nr 3832284.

Wyrok NSA z 3 października 2024 r., II OSK 1730/24, LEX nr 3774555.

Wyrok WSA w Gdańsku z 14 kwietnia 2022 r., II SA/Gd 192/22, SIP Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z 25 kwietnia 2024 r., II SA/Kr 329/24, LEX nr 3716169.

Wyrok WSA w Białymstoku z 14 maja 2024 r., II SA/ Bk 203/24, LEX nr 3713871.

CYTOWANIE

Małgorzata Ganczar, *Kryterium obszaru oddziaływania obiektu a uznanie za stronę postępowania administracyjnego*, Studia Administracyjne 1(21)/2025, 5–17, DOI: 10.18276/sa.2025.21-01.

Studia Administracyjne 1(21)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.21-02 | s. 19–30

Monika Kuryło

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II (Szkoła Doktorska KUL)
monika.kurylo@kul.pl
ORCID: 0009-0002-1078-151X

OPEN ACCESS
CC BY SA

Kryteria oceny zobowiązania przedsiębiorcy w decyzjach Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone wydanych w latach 2017–2023

ABSTRAKT

Przeprowadzone badanie dotyczyło kryteriów stosowanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do oceny zobowiązania złożonego przez przedsiębiorcę w toku postępowania w sprawie uznania postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Decyzja zobowiązująca wydawana w sprawach kontroli abstrakcyjnej wzorców umowy różni się od tych wydawanych w postępowaniu antymonopolowym i w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Uznaniowość wydania decyzji zobowiązującej w sprawach kontroli wzorców umowy i brak wyjaśnień organu w tym zakresie, utrudniają przedsiębiorcom podjęcie decyzji o złożeniu zobowiązania, jego treści i sposobie sformułowania. W celu zidentyfikowania kryteriów oceny złożonego zobowiązania dokonano analizy wszystkich decyzji w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone wydanych w latach 2017–2023. Z analizy wynika, że zobowiązanie poddawane jest ocenie z punktu widzenia adekwatności zaproponowanych działań i zaniechań do naruszenia bezpośredniego związku tych środków z kwestionowanymi postanowieniami wzorca, kompletności przedmiotowej i podmiotowej zobowiązania, tj. objęcia zaproponowanymi środkami skutków wszystkich kwestionowanych klauzul abuzywnych i możliwie najszerszego grona konsumentów.

SŁOWA KLUCZOWE

wzorzec umowy, kontrola abstrakcyjna wzorca umowy, decyzja zobowiązująca, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Evaluation criteria for the entrepreneur's commitment in decisions of the President of the Office of Competition and Consumer Protection in cases regarding the recognition of the provisions of the standard contractual provisions as unfair issued in 2017–2023

ABSTRACT

The study examined the criteria used by the President of the Office of Competition and Consumer Protection to evaluate commitments made by entrepreneurs during proceedings regarding the recognition of standard contractual provisions as unfair. Binding decisions issued in matters of abstract control of standard contracts differ from those issued in antitrust proceedings and in proceedings concerning practices that violate the collective interests of consumers. The discretionary nature of issuing binding decisions in matters of abstract control of standard contracts and the lack of explanations from the authority in this respect make it difficult for entrepreneurs to decide on the commitments, the content of these commitments, and how to formulate them. To identify the criteria for assessing submitted commitments, all decisions regarding the recognition of standard contractual provisions as unfair, issued between 2017 and 2023, were analyzed. The analysis shows that commitments are assessed based on the adequacy of the proposed actions and omissions to address the violation, the direct connection of these measures to the challenged standard provisions, and the objective and subjective completeness of the commitment, i.e., whether the proposed measures cover the effects of all disputed abusive clauses and the broadest possible group of consumers.

KEYWORDS

unfair provisions in standard contracts, abstract control of standard contract, binding decision, President of the Office of Competition and Consumer Protection

Wprowadzenie

Wraz z wejściem w życie Ustawy z 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw[1], do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów[2] (dalej: uokik) przeniesiona została regulacja o tzw. abstrakcyjnej kontroli wzorców umowy, znajdująca się dotychczas w art. 479^{36}–479^{54} Kodeksu postępowania cywilnego[3]. W związku z tą zmianą od 2016 roku kontrola wzorców umowy odbywa się w trybie administracyjno-sądowym, a Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes Urzędu) uzyskał kompetencję do wydawania decyzji w sprawach o uznanie postanowień wzorców za niedozwolone. Jedną z możliwości zakończenia postępowania przed Prezesem Urzędu w tych sprawach jest wydanie na podstawie art. 23c ust. 1 uokik decyzji zobowiązującej przedsiębiorcę do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia zakazu stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych lub usunięcia skutków tego naruszenia[4].

1 Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 poz. 1634).

2 Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 594 ze zm.).

3 Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.).

4 Jak wskazuje się w literaturze, z uwagi na to, że nałożenie na przedsiębiorcę zaproponowanych przez niego zobowiązań stanowi jedynie część decyzji o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone, o której mowa w art. 23b ust. 1

Decyzja zobowiązująca, w chwili wejścia w życie art. 23c uokik, nie stanowiła *novum* na gruncie tej ustawy. Prezes Urzędu mógł już dotychczas wydawać decyzje zobowiązujące w toku postępowania antymonopolowego, na podstawie art. 12 ust. 1 uokik i w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, na podstawie art. 28 ust. 1 uokik. Rozstrzygając o zobowiązaniu przedsiębiorcy do zadeklarowanych działań lub zaniechań albo o odmowie uwzględnienia takiego zobowiązania, we wszystkich postępowaniach, w których uokik dopuszcza wydanie decyzji zobowiązującej, Prezes Urzędu działa w ramach uznania administracyjnego. Aby proces decyzyjny w tym zakresie stał się bardziej czytelny dla przedsiębiorców, Prezes Urzędu opracował Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[5] (dalej: Wyjaśnienia). Pierwsza ich wersja spotkała się z krytycznym przyjęciem w literaturze[6]. Co więcej, na czas powstania zarówno pierwszej, jak i zaktualizowanej wersji tych Wyjaśnień[7], nie obejmowały one jeszcze nieobecnego wówczas w uokik postępowania w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Dotychczas Wyjaśnienia te nie zostały uzupełnione o kwestie związane z wydawaniem decyzji zobowiązującej w sprawach kontroli abstrakcyjnej wzorców umowy. Postępowanie to zaś w istotny sposób różni się od postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, choć sama decyzja zobowiązująca zdaje się służyć podobnym celom[8].

Wyjaśnienia wydane przez Prezesa Urzędu nie rozwiały wszelkich wątpliwości co do kryteriów, jakimi organ ten się kieruje, przyjmując albo odmawiając przyjęcia zobowiązania przedsiębiorcy, również na podstawie art. 12 ust. 1 i 28 ust. 1 uokik. W literaturze postulowano nawet wprowadzenie zmian w ustawie, które wskazywałyby te kryteria wprost[9]. Dotychczas ustawodawca nie zdecydował się na taki krok. Szczególna niepewność wiąże się z postępowaniem w sprawie abstrakcyjnej kontroli postanowień wzorca umowy, którego wprost nie dotyczą Wyjaśnienia Prezesa Urzędu.

W artykule podjęto problem kryteriów, jakimi kierował się dotychczas Prezes Urzędu, decydując o nałożeniu na przedsiębiorcę zaproponowanego przezeń zobowiązania bądź też o odmowie jego przyjęcia. Analiza koncentrowała się na treści składanych przez przedsiębiorców zobowiązań oraz jej ocenie dokonywanej przez Prezesa Urzędu i miała na celu wykrycie

uokik, nie jest to decyzja zobowiązująca *sensu stricto* (M. Sieradzka, Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, LEX/el. 2016). W niniejszym artykule, w celu uproszczenia wywodu, sformułowanie „decyzja zobowiązująca" jest stosowane jako skrót od decyzji o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone, nakładającej na przedsiębiorcę zaproponowane przez niego zobowiązanie.

5 Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (26.10.2015): https://uokik.gov.pl/bip/wyjasnienia (2.06.2024).

6 zob. A. Piszcz, *Uwagi do Wyjaśnień w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 4 (1), s. 20–27.

7 Pierwsza wersja Wyjaśnień opublikowana 26 lipca 2012 r., zaktualizowana została następnie 26 października 2015 r.

8 W Wyjaśnieniach, jako cel decyzji zobowiązującej Prezes Urzędu wskazał „doprowadzenie do zakończenia naruszenia i usunięcie jego skutków, a przez to przywrócenie – w miarę możliwości – stanu na rynku sprzed naruszeń przedsiębiorcy".

9 M. Sieradzka, *Instrumenty ochrony konsumentów w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r . – potrzeba zmian?*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 2 (1) 1, s. 29.

pewnych prawidłowości w dotychczasowej praktyce wydawania decyzji zobowiązujących na podstawie art. 23c ust. 1 uokik. W związku z podjętym problemem badawczym, dokonano analizy uzasadnień wszystkich decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone w latach 2017–2023.

Decyzja zobowiązująca w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone

Zgodnie z art. 23c ust. 1 uokik, Prezes Urzędu może zobowiązać przedsiębiorcę do wykonania zaproponowanych przez niego zobowiązań, wydając decyzję, o której mowa w art. 23b ust. 1 uokik. Oznacza to, że nawet przystając na propozycję przedsiębiorcy i przyjmując jego zobowiązanie, Prezes Urzędu uznaje postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i zakazuje dalszego ich stosowania. W istocie, jeśli w toku postępowania niedozwolony charakter postanowień wzorca nie zostałby udowodniony, decyzja zobowiązująca w ogóle nie mogłaby zostać wydana, gdyż nałożenie na przedsiębiorcę zaproponowanych przezeń zobowiązań jest rozstrzygnięciem wtórnym w stosunku do uznania postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Decyzja zobowiązująca wydawana w wyniku abstrakcyjnej kontroli wzorców umowy różni się tu istotnie od decyzji zobowiązujących wydawanych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W sprawach tych bowiem wydanie decyzji zobowiązującej oparte jest jedynie na uprawdopodobnieniu przez Prezesa Urzędu dokonanych przez przedsiębiorcę naruszeń, a nie na ich udowodnieniu. Z uwagi na to Sąd Najwyższy w uchwale z 23 lipca 2008 roku, sygn. akt III CZP 52/08[10] wskazał na brak prejudycjalnego charakteru decyzji zobowiązującej wydanej w postępowaniu antymonopolowym. Podobnie należy oceniać charakter prawny takiej decyzji wydawanej na podstawie art. 28 ust. 1 uokik.

Mimo że decyzje zobowiązujące wydawane na podstawie art. 12 ust. 1 i 28 ust. 1 uokik oparte są jedynie na uprawdopodobnieniu naruszeń, w literaturze zwrócono uwagę na to, że samo złożenie przez przedsiębiorcę propozycji zobowiązania oznacza przyznanie się do naruszenia przepisów uokik i uznanie zarzutów postawionych przez Prezesa Urzędu[11]. Składając propozycję zobowiązania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, przedsiębiorca również niejako pośrednio przyznaje, że kwestionowane przez Prezesa Urzędu klauzule wzorca są abuzywne[12]. Z uwagi jednak na prejudycjalny charakter decyzji zobowiązującej wydanej w sprawach abstrakcyjnej kontroli wzorców i jej rozszerzony skutek, wynikający z art. 23d uokik, przedsiębiorca musi ze szczególnym krytycyzmem ocenić, czy złożenie zobowiązania w danej sprawie będzie dla niego korzystne. Z jednej strony bowiem, złożenie zobowiązania można uznać za dorozumiane przyznanie się przedsiębiorcy do stosowania klauzul abuzywnych, co potencjalnie wpłynie na jego odbiór w oczach konsumentów i narazi go na wysuwane przez nich roszczenia. Samo złożenie zobowiązania nie gwarantuje nadto przedsiębiorcy, że uzyska decyzję zobowiązującą. Jak już bowiem wskazano,

10 Uchwała SN z 23 lipca 2008 r., III CZP 52/08, OSNC 2009, nr 7–8, poz. 107.

11 J. Sroczyński, Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów: decyzja zobowiązująca (uwagi praktyczne oraz de lege ferenda), internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 1 (1), s. 105.

12 M. Prętki, A. Wiercińska-Krużewska, Komentarz do art. 23c, (w:) Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, wyd. II, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016, s. 614.

rozstrzygając o wydaniu którejkolwiek z decyzji zobowiązujących uregulowanych w uokik, Prezes Urzędu działa w graniach uznania administracyjnego[13]. Z drugiej zaś strony, zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 23c ust. 4 uokik, wydanie decyzji zobowiązującej usuwa ryzyko nałożenia przez Prezesa Urzędu wysokiej kary pieniężnej za naruszenie zakazu posługiwania się niedozwolonymi postanowieniami we wzorcach umowy.

Uznaniowość rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu o wydaniu bądź też odmowie wydania decyzji zobowiązującej na podstawie art. 23c ust. 1 uokik i brak wyjaśnień co do praktyki wydawania takich decyzji, rodzą u przedsiębiorców niepewność co do celowości składania zobowiązań. Dotkliwe skutki stwierdzenia abuzywności postanowień wzorca umowy zmuszają z kolei do szczególnej ostrożności w decydowaniu o złożeniu zobowiązania i sposobie jego sformułowania.

Ocena zobowiązania przedsiębiorcy w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone

W latach 2017–2023 Prezes Urzędu wydał 92 decyzje w sprawach o uznanie postanowień wzorców umowy za niedozwolone[14]. W 23 przypadkach, w wydanych decyzjach Prezes Urzędu nałożył na przedsiębiorców zaproponowane przez nich zobowiązania, rezygnując tym samym z nałożenia kary pieniężnej. Analiza uzasadnień tych decyzji wskazuje na kryteria oceny, którymi kierował się Prezes Urzędu, rozstrzygając o przyjęciu zobowiązania. Pouczające okazuje się również badanie tych decyzji, w których mimo złożenia propozycji zobowiązania Prezes Urzędu odmówił jego przyjęcia[15].

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 23c ust. 1 uokik, Prezes Urzędu może wydać decyzję zobowiązującą z inicjatywy przedsiębiorcy, który zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 23a uokik, lub usunięcia skutków tego naruszenia. Użycie w przepisie alternatywy łącznej „lub" zdawałoby się wskazywać, że wystarczającym jest, by przedsiębiorca zobowiązał się do zakończenia naruszenia zakazu z art. 23a uokik, bądź też do usunięcia skutków tego naruszenia, chociaż może również zobowiązać się do obydwu członów alternatywy. Z dotychczas wydanych decyzji wynika jednak, że treść zobowiązania powinna być adekwatna do trwającego bądź zaniechanego już naruszenia zakazu posługiwania się klauzulami abuzywnymi. Jak wynika bowiem z wydawanych przez Prezesa Urzędu decyzji, jeśli posługiwanie się

13 Nie oznacza to jednak przyzwolenia na arbitralność rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu. W literaturze wskazano dotychczas, że w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przyjmuje się dopuszczalność uwzględnienia przez sąd zarzutu naruszenia art. 28 uokik poprzez jego niezastosowanie, polegające na niewydaniu decyzji zobowiązującej (E. Stefańska, *Postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową*, (w:) *Postępowania odrębne. System Postępowania Cywilnego*. Tom 6, red. A. Machnikowska, Warszawa 2022, s. 568). Przyjąć należy, że również w sprawach kontroli abstrakcyjnej wzorców umowy stosowanie uznania administracyjnego podlega kontroli sądu w postępowaniu odwoławczym. Zarzuty dotyczące niewydania decyzji zobowiązującej podniesione zostały przez skarżących m.in. w sprawach zakończonych wyrokiem SOKiK w Warszawie z 7 grudnia 2022 r., XVII AmA 47/21, LEX nr 3460940, wyrokiem SOKiK w Warszawie z 5 października 2022 r., XVII AmA 8/21, LEX nr 3430237 i wyrokiem SOKiK w Warszawie z 14 lipca 2022 r., XVII AmA 18/21, LEX nr 3392216.

14 Dane pozyskane z: https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf (2.06.2024).

15 W 20 z 92 spraw, Prezes Urzędu wyraźnie odmówił nałożenia na przedsiębiorcę zobowiązania o zaproponowanej treści. Opracowano na podstawie: https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf (2.06.2024).

klauzulami abuzywnymi wywarło konkretne, nadal trwające skutki, samo zobowiązanie się przez przedsiębiorcę do zaniechania posługiwania się klauzulami abuzywnymi w danym wzorcu będzie niewystarczające, aby Prezes Urzędu przyjął zobowiązanie i odstąpił od nałożenia kary pieniężnej. Zaniechanie naruszenia zakazu z art. 23a uokik traktowane jest wówczas przez Prezesa Urzędu jako oczywisty obowiązek przedsiębiorcy. Wskazuje na to treść uzasadnienia decyzji nr RWR-14/2023, w której argumentując odmowę przyjęcia zobowiązania przedsiębiorcy, podkreślono, że „propozycja w postaci zaprzestania działania sprzecznego z prawem nie może być traktowana jako bonus dla konsumentów, lecz jako przejaw pożądanego w tych okolicznościach zachowania. Respektowanie wymogów prawnych i przestrzeganie zakazów ustawowych jawi się jako obowiązek Spółki".

Zobowiązanie się przez przedsiębiorcę do zaniechania stosowania wzorca umowy zawierającego klauzule abuzywne, jeśli *de facto* zaniechał on już jego stosowania przed wszczęciem postępowania albo w jego trakcie, również zostałoby uznane za bezprzedmiotowe. W decyzji nr RKT-1/2021 Prezes Urzędu wskazał z kolei, że zobowiązanie się przez przedsiębiorcę do nieposługiwania się w przyszłości wzorcem, w którym stwierdzono postanowienia niedozwolone jest zobowiązaniem zbędnym. Zgodnie bowiem z art. 23b ust. 1 uokik, zakaz wykorzystywania inkryminowanego wzorca umownego jest obligatoryjnym elementem decyzji. Zakaz ten Prezes Urzędu wydaje więc *ex officio*.

Formułując propozycję zobowiązania, przedsiębiorca powinien więc dostosować ją do aktualności naruszenia zakazu z art. 23a uokik. Jeśli bowiem do momentu wszczęcia postępowania w sprawie uznania postanowień wzorca umowy za niedozwolone przedsiębiorca zaniechał już stosowania wzorca umownego, jego zobowiązanie powinno dotyczyć usunięcia trwających skutków naruszenia. Jeśli nadal stosuje wzorzec zawierający postanowienia, powinien zobowiązać się zarówno do zaniechania stosowania tego wzorca, jak i do usunięcia trwających skutków jego stosowania, o ile takie zaistniały. Jeśli zaś skutki takie w ogóle nie powstały, powinien to wykazać składając swoje zobowiązanie[16]. Z kolei zobowiązanie się do niestosowania danego wzorca w przyszłych umowach zawsze uznane będzie za zbędne, jako że uznając postanowienia wzorca za abuzywne Prezes Urzędu każdorazowo zakazuje ich stosowania.

Szczególnie cenionym przez Prezesa Urzędu środkiem usunięcia skutków naruszenia zakazu z art. 23a uokik, do którego może się zobowiązać przedsiębiorca, jest tzw. rekompensata publiczna. Pojęcie rekompensaty publicznej nie pojawia się w uokik, jej definicje zostały wypracowane przez przedstawicieli doktryny, przede wszystkim na podstawie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w których środek ten po raz pierwszy znalazł zastosowanie[17]. Zgodnie z jedną z nich rekompensata publiczna jest publicznoprawnym nakazem zapłaty przez przedsiębiorcę na rzecz konsumenta określonej kwoty pieniężnej lub dokonania innego świadczenia o wartości majątkowej w celu usunięcia

16 Na konieczność wykazania braku trwających skutków naruszenia art. 23a uokik Prezes Urzędu wskazał w decyzji nr RŁO-3/2023.

17 Rekompensatę publiczną po raz pierwszy zastosowano w decyzji numer DDK-28/2015 przeciwko T-Mobline wydanej w 2015 r. w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumenta. zob. K. Kohutek, *Rekompensata publiczna jako środek usunięcia skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów: wątpliwości systemowo-kompetencyjne*, Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały 2019, nr 24 (1), s. 36.

skutków naruszenia zbiorowego interesu konsumentów[18]. Wskazuje się, że rekompensata publiczna może pojawić się zarówno jako element decyzji stwierdzającej naruszenie, jak i decyzji zobowiązującej.

Uwzględnienie rekompensaty publicznej w treści zobowiązania Prezes Urzędu często uznaje za warunek konieczny wydania decyzji zobowiązującej na gruncie art. 28 ust. 1 uokik[19]. Do podobnego wniosku o doniosłości zaproponowanej przez przedsiębiorcę rekompensaty publicznej prowadzi analiza decyzji zobowiązujących wydanych dotychczas na podstawie art. 23c ust. 1 uokik. Na tej podstawie w latach 2017–2023 wydano 23 decyzje zobowiązujące, a w 16 z nich przedsiębiorca zobowiązał się do jakiejś formy rekompensaty publicznej na rzecz konsumentów[20]. Uzasadniony jest więc wniosek o istotnej roli deklarowanej gotowości do przyznania konsumentom rekompensaty publicznej w procesie oceny treści zobowiązania dokonywanej przez Prezesa Urzędu.

Oceniając zobowiązanie przedsiębiorcy do usunięcia trwających skutków naruszenia zakazu z art. 23a uokik, Prezes Urzędu bada przede wszystkim, czy zaproponowane środki są adekwatne do naruszenia i czy obiektywnie nadają się do usunięcia jego skutków. Naruszenie zakazu z art. 23a uokik polega na posługiwaniu się konkretną klauzulą abuzywną, wskazaną w decyzji Prezesa Urzędu. Proponowane przez przedsiębiorcę środki muszą więc dotyczyć bezpośrednio skutków wywołanych daną klauzulą. Za adekwatne do naruszenia art. 23a uokik nie zostanie więc uznane zobowiązanie polegające na przyznaniu konsumentom dotkniętym skutkami klauzuli abuzywnej możliwości skorzystania na preferencyjnych warunkach z zupełnie innej usługi przedsiębiorcy, niezwiązanej z tą klauzulą. Szczególnie wyraźnie wybrzmiało to na gruncie sprawy zakończonej decyzją nr DOZIK-2/2022. Kwestionowana przez Prezesa Urzędu klauzula umowna dotyczyła wypłacenia przez bank jedynie połowy środków zgromadzonych na koncie jednemu z jego współposiadaczy, w sytuacji, gdy drugi współposiadacz zmarł. W toku postępowania bank zobowiązał się przed Prezesem Urzędu m.in. do jednorazowego, ograniczonego czasowo zwolnienia konsumentów, będących współposiadaczami rachunków z opłaty za usługę poszukiwania, także w innych bankach, rachunków po zmarłym spadkodawcy albo zapisodawcy. Odmawiając przyjęcia tego zobowiązania Prezes Urzędu wskazał, że nie mieści się ono w zakresie usunięcia trwających skutków naruszenia polegającego na stosowaniu przez bank zakwestionowanego postanowienia wzorca, bo odnosi się do odrębnej, oferowanej przez bank usługi.

Zobowiązanie do usunięcia trwających skutków naruszenia zakazu stosowania klauzul abuzywnych powinno być kompatybilne z tymi klauzulami i odnosić się do skutków posługiwania się każdą z nich, a więc być przedmiotowo kompletne. Jeśli więc w danym postępowaniu Prezes Urzędu kwestionuje więcej niż jedną klauzulę i stosowanie każdej z nich spowodowało konkretne skutki, to zobowiązanie powinno dotyczyć usunięcia skutków każdej z tych klauzul. W decyzji nr RKR-7/2021 Prezes Urzędu odmówił nałożenia zapro-

18 K. Kohutek, *Rekompensata publiczna…*, dz. cyt., s. 36.

19 M. Prętki, A. Wiercińska-Krużewska, *Komentarz do art. 23c…*, dz. cyt., s. 616.

20 Przez lata można zaobserwować rosnące znaczenie zobowiązania do rekompensaty publicznej, w praktyce wydawania decyzji zobowiązujących na podstawie art. 23c ust. 1 uokik. Wśród 9 decyzji zobowiązujących wydanych do 2020 r. włącznie, tylko dwie wskazywały na możliwość uzyskania przez konsumenta rekompensaty publicznej. Od 2021 r., każda z decyzji zobowiązujących wydanych przez Prezesa Urzędu, przewidywała rekompensatę publiczną.

ponowanego przez przedsiębiorcę zobowiązania, gdyż przedsiębiorca ten konsekwentnie kwestionował abuzywność jednej z badanych klauzul i wobec tego nie złożył zobowiązania do usunięcia skutków jej stosowania. Z kolei w decyzji nr DOZIK-15/2019, w której kwestionowane postanowienia dotyczyły przeliczeń wielkości świadczeń banku i kredytobiorcy w umowie o kredyt waloryzowany kursem franka szwajcarskiego, Prezes Urzędu uznał, że zobowiązanie się przez przedsiębiorcę do usunięcia ze wzorca jedynie części klauzul przewidujących tę waloryzację nie przyczyni się do usunięcia skutków naruszenia art. 23a uokik. Bank zobowiązał się bowiem jedynie do usunięcia ze wzorca umowy postanowienia o uprawnieniu banku do zmiany kursu kupna i sprzedaży waluty obcej w ciągu dnia. Prezes Urzędu stanął na stanowisku, że z uwagi na to, że postanowienia o waloryzacji są abuzywne w całym zakresie i należy je oceniać całościowo, nie jest możliwe przyjęcie zobowiązania jedynie co do ich fragmentów, wybranych przez bank. Z analizy uzasadnienia tej decyzji wynika więc wniosek, że zobowiązanie przedsiębiorcy powinno prowadzić do usunięcia skutków wszystkich kwestionowanych przez Prezesa Urzędu postanowień wzorca i to w pełnym ich zakresie.

Wskazać można również na podmiotowy aspekt kompletności zobowiązania przedsiębiorcy, który dotyczy tego, jaki krąg osób ma zostać objęty zadeklarowanymi środkami usunięcia skutków naruszenia zakazu z art. 23a uokik. Jak wynika z decyzji nr RBG-12/2022, zobowiązując się do usunięcia trwających skutków tego naruszenia, przedsiębiorca powinien uwzględnić zarówno swoich obecnych kontrahentów, do których klauzule te są aktualnie stosowane, jak i tych, którzy byli w przeszłości związani umową zawartą z wykorzystaniem wzorca umownego, w którym znajdowały się te klauzule. Mimo że konsumentów tych nie łączy już z przedsiębiorcą stosunek umowny, im również powinna przysługiwać rekompensata publiczna i powinni oni zostać poinformowani o bezskuteczności klauzul abuzywnych, które wobec nich stosowano. Pominięcie przez przedsiębiorcę jego byłych klientów w treści propozycji zobowiązania stało się podstawą odmowy nałożenia zobowiązania w decyzji nr RŁO-3/2023. W sprawie zakończonej tą decyzją ustalono, że spółka zawarła wiele umów z użyciem klauzul abuzywnych, zaś w zaproponowanym zobowiązaniu środek usunięcia trwających skutków naruszenia w postaci poinformowania o wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu i bezskuteczności wskazanych w niej klauzul abuzywnych ograniczyła do tych konsumentów, których umowy zawierały kwestionowane postanowienia i na dzień uprawomocnienia się decyzji nie zostały wykonane. W efekcie wywiązanie się przez przedsiębiorcę z tego zobowiązania, informacja o bezskuteczności klauzul dotarłaby do znikomej grupy konsumentów. Spółka zaprzestała już bowiem stosowania tych klauzul i aktualny wzorzec umowy ich nie zawierał. Zobowiązanie wyraźnie pomijało więc byłych klientów spółki, których umowy zostały już wykonane, mimo że do tego wykonania doszło w warunkach współkształtowanych przez postanowienia niedozwolone.

Wymóg, aby zaproponowane przez przedsiębiorcę środki usunięcia skutków naruszenia art. 23a uokik obejmowały również jego byłych kontrahentów, odpowiada treści art. 23d uokik, zgodnie z którym prawomocna decyzja o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone ma skutek wobec przedsiębiorcy, co do którego stwierdzono stosowanie niedozwolonego postanowienia umownego oraz wobec wszystkich konsumentów, którzy zawarli

z nim umowę na podstawie wzorca wskazanego w decyzji. Skoro „decyzja zobowiązująca" jest w istocie decyzją o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone, powinna ona również wywierać skutki wobec wszystkich konsumentów, którzy zawarli umowę z przedsiębiorcą na podstawie wzorca, którego postanowienia zostały zakwestionowane przez Prezesa Urzędu, niezależnie od tego, czy nadal pozostają oni w relacji umownej z tym przedsiębiorcą, czy też zobowiązanie już wygasło.

Wymóg ten zdaje się również odpowiadać charakterowi prawnemu sankcji niezwiązania konsumenta postanowieniami niedozwolonymi określonej w art. 385^1 § 1 Kodeksu cywilnego[21]. Jak przyjmuje się w literaturze[22] i orzecznictwie zarówno sądów krajowych[23], jak i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[24], sankcja ta działa *ex lege* i *ex tunc*. Jej działanie od samego początku trwania umowy, które w przypadku kontroli abstrakcyjnej, uwzględniając jej specyfikę[25], będzie oznaczać bezskuteczność klauzul abuzywnych od samego momentu umieszczenia ich we wzorcu umowy, wymaga stosowania środków rekompensaty publicznej do każdego konsumenta, który w jakimkolwiek momencie w przeszłości pozostawał w stosunku umownym zawartym z wykorzystaniem inkryminowanego wzorca.

W wydanych dotychczas decyzjach w sprawach uznania postanowień wzorców umowy za niedozwolone, ustosunkowując się do złożonego w toku postępowania zobowiązania przedsiębiorcy, Prezes Urzędu wielokrotnie podkreślał konieczność szczególnej staranności w informowaniu konsumentów dotkniętych działaniem klauzul abuzywnych, a więc i potencjalnych odbiorców rekompensaty publicznej, o treści i konsekwencjach wydanej decyzji. Z dotychczasowej praktyki orzeczniczej wynika, że największe szanse na zakończenie postępowania przed Prezesem Urzędu decyzją zobowiązującą występują wówczas, gdy przedsiębiorca zadeklaruje gotowość skierowania informacji dwutorowo – w postaci oświadczenia skierowanego do bliżej nieokreślonego, szerszego grona odbiorców, zamieszczonego np. na swojej stronie internetowej oraz w postaci komunikatu skierowanego do indywidualnego odbiorcy, np. drogą mailową albo listownie. Informacja o uznaniu danych postanowień wzorca za niedozwolone, skutkującym ich bezskutecznością, a także o możliwości uzyskania rekompensaty w związku z dotychczasowym stosowaniem tych postanowień powinna dotrzeć do jak największej grupy zainteresowanych. W związku z tym Prezes Urzędu z wyraźną dezaprobatą odnosił się dotychczas do wszelkich prób ukrycia przed konsumentami faktu wydania decyzji uznającej postanowienia wzorca za niedozwolone albo deklaracji działań, które jedynie pozornie miały zmierzać do uświadomienia konsumentom skutków wydanej

21 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

22 Ł. Węgrzynowski, *Wadliwość umowy kredytu frankowego*, Przegląd Prawa Handlowego 2021, nr 4, s. 46. Zob. również K. Jurzak, A. Malina, D. Piotrowski, T. Janas, J. Augustyn, *Abuzywność klauzul umownych w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-260/18*, Transformacje Prawa Prywatnego 2021, nr 2, s. 17.

23 Uchwała SN z 7 maja 2021 r., III CZP 6/21, OSNC 2021, nr 9, poz. 56.

24 Sprawa C-154/15 Francisco Gutiérrez Naranjo i Ana María Palacios Martínez przeciwko Cajasur Banco i Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, ECLI:EU:C:2016:980; sprawa C-452/18 XZ przeciwko Ibercaja Banco SA, ECLI:EU:C:2020:536.

25 W toku kontroli abstrakcyjnej ocenie pod kątem abuzywności poddane są postanowienia wzorca umownego, a nie konkretnej umowy zawartej z jego wykorzystaniem, jak w kontroli incydentalnej. Oznacza to, że dany wzorzec umowy, nawet jeśli nie został wykorzystany do zawarcia jakiejkolwiek umowy, może stać się przedmiotem postępowania o uznanie jego postanowień za niedozwolone (M. Bednarek, P. Mikłaszewicz, rozdz. VII. *Wzorce umów*, (w:) *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*. Tom 5, red. K. Osajda, Warszawa 2020).

decyzji. W sprawie zakończonej decyzją nr RKR-1/2022, Prezes Urzędu odmówił nałożenia na przedsiębiorcę zaproponowanego przezeń zobowiązania, m.in. dlatego, że mimo posiadania adresów e-mail konsumentów, przedsiębiorca nie wyraził gotowości indywidualnego poinformowania ich o wydaniu decyzji, bezskuteczności niedozwolonego postanowienia regulaminu i możliwości uzyskania rekompensaty. Zadeklarowana gotowość zamieszczenia oświadczenia na stronie internetowej została uznana za niewystarczającą.

Określając wymogi co do poinformowania konsumentów o wydaniu decyzji, Prezes Urzędu uwzględnia jednak charakter działalności prowadzonej przez przedsiębiorcę. W sprawie zakończonej decyzją nr RLU-1/2018, Prezes Urzędu przystał na to, aby przedsiębiorca prowadzący park linowy poinformował o wydaniu decyzji oraz o jej treści i skutkach jedynie w formie komunikatu umieszczonego na terenie parku oraz na swojej stronie internetowej. Prowadząc działalność, przedsiębiorca zawierał bowiem umowy z konsumentami wyłącznie w formie ustnej. Nie był więc w stanie indywidualnie zidentyfikować wszystkich konsumentów, którzy w trakcie obowiązywania wzorca umownego zawierającego klauzule abuzywne korzystali z usług oferowanych w parku linowym. Indywidualne poinformowanie konsumentów o skutkach wydanej decyzji byłoby więc niemożliwe z uwagi na sam sposób zawierania umów i Prezes Urzędu uwzględnił to, przystając na zaproponowane przez przedsiębiorcę zobowiązanie.

O tym, jak duży nacisk Prezes Urzędu kładzie na rzetelne informowanie konsumentów o wydanej decyzji świadczy również to, że w sprawach, w których nie wystąpiła konieczność dokonania rekompensaty publicznej, za wystarczający środek usunięcia skutków naruszenia art. 23a uokik uznawano właśnie samo przekazanie informacji. Poinformowanie o fakcie wydania decyzji oraz o jej treści, np. na stronie internetowej przedsiębiorcy pełni bowiem funkcję wychowawczą i prewencyjną, a także pozwala osiągnąć skutek edukacyjny – w stosunku do konsumentów w zakresie ich uprawnień, zaś w stosunku do innych przedsiębiorców – w zakresie ich obowiązków. Należy zauważyć, że skutkiem posługiwania się przez przedsiębiorcę wzorcami umowy zawierającymi postanowienia niedozwolone, jest powstanie w świadomości konsumentów błędnego przekonania o tym, że są oni związani tymi postanowieniami. Jeśli więc poza owym błędnym przekonaniem, dane postanowienie niedozwolone nie spowodowało żadnych wymiernych konsekwencji finansowych obciążających konsumenta, samo uświadomienie bezskuteczności pewnych zapisów wzorca będzie usuwało skutki posługiwania się nimi w sferze przekonań konsumentów.

Szczególny nacisk Prezesa Urzędu na poinformowanie konsumentów o treści i skutkach decyzji wydanej w efekcie kontroli abstrakcyjnej wzorca umowy wpisuje się w unijne założenie ochrony przez informacje[26]. Konsument prawidłowo poinformowany o skutkach wydania decyzji zobowiązującej, zgodnie z tym założeniem, powinien wystarczająco zadbać o własne interesy i ewentualnie dochodzić od przedsiębiorcy zrealizowania również wobec niego zadeklarowanego zobowiązania polegającego np. na zwrocie określonej kwoty pieniędzy.

26 Zob. J. Węgrzyn, *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Wrocław 2013.

Wnioski

Przeprowadzone badanie praktyki orzeczniczej Prezesa Urzędu w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, pozwala wskazać na pewne prawidłowości w wydawaniu decyzji zobowiązującej. Prezes Urzędu w dużej mierze stosuje się do Wyjaśnień z 2015 roku, dotyczących wydawania takiej decyzji na podstawie art. 12 ust. 1 i 28 ust. 1 uokik. Z uzasadnień decyzji wydanych dotychczas na podstawie art. 23c ust. 1 uokik wynika, że oczekiwania Prezesa Urzędu co do treści zobowiązania składanego przez przedsiębiorcę obejmują deklarację zarówno zakończenia naruszeń zakazu z art. 23a uokik, jak i usunięcia trwających ich skutków, przy czym organ zwraca uwagę na to, aby zobowiązanie uwzględniało aktualność naruszenia, którego dopuścił się przedsiębiorca. Proponowane przez przedsiębiorcę środki muszą być też adekwatne do skutków naruszenia, tj. odnosić się do konkretnych klauzul abuzywnych i to w pełnym ich zakresie. Prezes Urzędu wyraźnie aprobuje ponadto zobowiązanie się przez przedsiębiorcę do dokonania rekompensaty publicznej na rzecz konsumentów, jako środka usunięcia trwających skutków naruszenia.

Specyfika kontroli wzorców umowy pod kątem niedozwolonego charakteru ich postanowień, z uwagi na rozszerzony skutek decyzji, o którym mowa w art. 23d uokik i bezskuteczność postanowień niedozwolonych ze skutkiem *ex tunc* wymaga, by zaproponowane przez przedsiębiorcę środki zmierzały do przywrócenia sytuacji prawnej konsumenta do stanu sprzed naruszeń i dotyczyły wszystkich konsumentów, wobec których postanowienie niedozwolone było stosowane. Z analizy dotychczas wydanych decyzji wynika, że Prezes Urzędu oczekuje podjęcia kroków o rzeczywistym wpływie na sytuację możliwie największej grupy konsumentów dotkniętych naruszeniem art. 23a uokik. Szczególny nacisk kładzie przy tym na informowanie konsumentów o wydaniu decyzji, jej treści i skutkach, co odpowiada europejskiemu standardowi ochrony konsumenta za pomocą informacji.

Bibliografia

Literatura

Bednarek M., Mikłaszewicz P., *Rozdział VII. Wzorce umów*, (w:) *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna. Tom 5*, red. K. Osajda, Warszawa 2020.

Jurzak K., Malina A., Piotrowski D., Janas T., Augustyn J., *Abuzywność klauzul umownych w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-260/18*, Transformacje Prawa Prywatnego 2021, nr 2, s. 7–33.

Kohutek K., *Rekompensata publiczna jako środek usunięcia skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów: wątpliwości systemowo-kompetencyjne*, Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały 2019, nr 24 (1), s. 36–59.

Piszcz A., *Uwagi do Wyjaśnień w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 4 (1), s. 20–27.

Prętki M., Wiercińska-Krużewska A., *Komentarz do art. 23c*, (w:) *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. II, red. Stawicki A., Stawicki E., Warszawa 2016.

Sieradzka M., *Instrumenty ochrony konsumentów w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r. – potrzeba zmian?*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 2 (1), s. 24–33.

Sieradzka M., *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw*, LEX/el. 2016.

Sroczyński J., *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów: decyzja zobowiązująca (uwagi praktyczne oraz de lege ferenda)*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 1 (1), s. 97–111.

Stefańska E., *Postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową*, (w:) *Postępowania odrębne. System Postępowania Cywilnego. Tom 6*, red. A. Machnikowska, Warszawa 2022.

Węgrzyn J., *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Wrocław 2013.

Węgrzynowski Ł., *Wadliwość umowy kredytu frankowego*, Przegląd Prawa Handlowego 2021, nr 4, s. 41–51.

Akty prawne

Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 poz. 1634).

Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 594 ze zm.).

Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.).

Ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

Orzecznictwo

Sprawa C-154/15 Francisco Gutiérrez Naranjo i Ana María Palacios Martínez przeciwko Cajasur Banco i Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, ECLI:EU:C:2016:980.

Sprawa C-452/18 XZ przeciwko Ibercaja Banco SA, ECLI:EU:C:2020:536.

Uchwała SN z 23 lipca 2008 r., III CZP 52/08, OSNC 2009, nr 7–8, poz. 107.

Uchwała SN z 7 maja 2021 r., III CZP 6/21, OSNC 2021, nr 9, poz. 56.

Wyrok SOKiK w Warszawie z 7 grudnia 2022 r., XVII AmA 47/21, LEX nr 3460940.

Wyrok SOKiK w Warszawie z 5 października 2022 r., XVII AmA 8/21, LEX nr 3430237.

Wyrok SOKiK w Warszawie z 14 lipca 2022 r., XVII AmA 18/21, LEX nr 3392216.

Pozostałe źródła

Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (2015.10.26), https://uokik.gov.pl/bip/wyjasnienia (2.06.2024).

CYTOWANIE

Monika Kuryło, *Kryteria oceny zobowiązania przedsiębiorcy w decyzjach Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone wydanych w latach 2017–2023*, Studia Administracyjne 1(21)/2025, 19–30, DOI: 10.18276/sa.2025.21-02.

Studia Administracyjne 1(21)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.21-03 | s. 31–45

Piotr Myszczyszyn

Uniwersytet Szczeciński
piotr.myszczyszynm@gmail.com
ORCID: 0000-0002-8143-1253

OPEN ACCESS
CC BY SA

Rola przepisów odnoszących się do przeciwdziałania praniu pieniędzy w inkluzji finansowej na rynku usług płatniczych

ABSTRAKT

Regulacje dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT) odgrywają kluczową rolę w globalnym systemie finansowym, jednak ich wdrażanie wiąże się z wyzwaniami w zakresie włączenia finansowego czy też inkluzji finansowej. W artykule zaprezentowano relację między wymogami AML/CFT a włączeniem finansowym, koncentrując się na podstawowym rachunku płatniczym jako instrumencie wspierającym osoby zagrożone wykluczeniem finansowym. Celem badania jest ocena wpływu regulacji AML/CFT na ograniczenie dostępu do usług finansowych oraz identyfikacja mechanizmów pozwalających na zachowanie równowagi między bezpieczeństwem systemu a szeroką dostępnością usług. Analiza dotyczy kwestii odmowy otwarcia podstawowego rachunku płatniczego, identyfikacji klienta oraz stosowania uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego.

Wskazano, że rygorystyczne przepisy AML/CFT mogą przyczyniać się do wykluczenia finansowego, szczególnie w przypadku osób niemających pełnej dokumentacji tożsamości. Zastosowanie uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego oraz elastyczne podejście regulatorów, jak w przypadku uchodźców z Ukrainy, umożliwia dostosowanie wymogów AML/CFT do specyficznych warunków społecznych i ekonomicznych. W badaniu wykorzystano metodę dogmatycznoprawną.

Następstwem wyprowadzenia z analizy wniosków jest konieczność dalszego dostosowywania regulacji w celu zmniejszenia barier dostępu do usług finansowych, przy jednoczesnym zachowaniu integralności systemu finansowego. W szczególności kluczowe jest wypracowanie standardów umożliwiających identyfikację klientów przy ograniczonej dokumentacji.

SŁOWA KLUCZOWE

przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, podstawowy rachunek płatniczy, włączenie finansowe

The role of anti-money laundering regulations in financial inclusion in the payment services market

ABSTRACT

Regulations on anti-money laundering and counter-terrorist financing (AML/CFT) play a crucial role in the global financial system, yet their implementation poses challenges in terms of financial inclusion. This article examines the relationship between AML/CFT requirements and financial inclusion, focusing on the basic payment account as an instrument supporting individuals at risk of financial exclusion.

The study aims to assess the impact of AML/CFT regulations on limiting access to financial services and to identify mechanisms that balance system security with broad banking accessibility. The analysis covers issues related to the refusal to open a payment account, customer identification, and the application of simplified financial security measures. The research is based on an analysis of legal acts, recommendations from international supervisory institutions, and regulatory guidelines.

Findings indicate that strict AML/CFT regulations may contribute to financial exclusion, particularly for individuals lacking full identity documentation. The application of simplified financial security measures and flexible regulatory approaches, such as those implemented for Ukrainian refugees, demonstrate the possibility of adapting AML/CFT requirements to specific social and economic conditions.

The conclusions suggest the need for further regulatory adjustments to reduce barriers to financial services while maintaining the integrity of the financial system. In particular, developing standards that enable customer identification with limited documentation is crucial.

KEYWORDS

AML/CFT, financial inclusion, basic payment account

Wprowadzenie

Wykluczenie finansowe, dostępność usług bankowych, włączenie finansowe oraz inkluzja finansowa stanowią kluczowe zagadnienia w debacie publicznej i literaturze naukowej, szczególnie w kontekście zrównoważonego rozwoju oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Choć istnieje konsensus co do znaczenia włączenia finansowego[1], definicje tego pojęcia mogą się różnić w zależności od kontekstu narodowego oraz interesariuszy zaangażowanych w ten proces. Inkluzja finansowa obejmuje szeroki zakres działań mających na celu zapewnienie dostępu do odpowiednich, bezpiecznych i przystępnych cenowo usług finansowych osobom zagrożonym wykluczeniem, w tym osobom o niskich dochodach, oraz osobom niemającym pełnej dokumentacji osobistej wymaganej do świadczenia na ich rzecz usług bankowych.

Z perspektywy regulacyjnej kluczowe jest, aby dostęp do usług finansowych był zapewniany przez instytucje finansowe[2] podlegające adekwatnym wymogom prawnym, zgodnie

1 Przez pojęcie to rozumie się termin *financial inclusion*, zgodnie ze wskazaniami obcojęzycznej doktryny.

2 Przez pojęcie to należy rozumieć bank krajowy, oddziały banków zagranicznych, instytucje kredytową, spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową.

z rekomendacjami Financial Action Task Force (FATF)[3]. Włączenie finansowe nie ogranicza się jedynie do zapewnienia dostępu do podstawowych produktów bankowych, ale także obejmuje rozszerzenie oferty usług finansowych dla osób, które dotychczas korzystały jedynie z najbardziej podstawowych instrumentów finansowych.

Zastosowanie regulacji w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT) jest nieodzownym elementem globalnego systemu finansowego, jednak ich wdrażanie niesie ze sobą określone konsekwencje, zarówno dla sektora finansowego, jak i dla samych klientów. Jednym z kluczowych wyzwań związanych z implementacją tych regulacji jest wzrost kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez instytucje finansowe, co może wpłynąć na ich zdolność do świadczenia usług finansowych szerokiemu gronu odbiorców, w szczególności osobom znajdującym się na marginesie systemu finansowego.

Koszty wynikające z obowiązków AML/CFT obejmują zarówno bezpośrednie wydatki związane z wdrożeniem procedur identyfikacji i weryfikacji klientów, jak i pośrednie skutki, takie jak zwiększone wymagania kapitałowe czy obciążenia administracyjne. Instytucje finansowe – zmuszone do ponoszenia wydatków na rozwój zaawansowanych systemów monitorowania transakcji, analizę ryzyka czy szkolenia personelu – mogą zdecydować się na przeniesienie części tych kosztów na klientów. W konsekwencji, korzystanie z usług finansowych w formalnym sektorze może stać się mniej atrakcyjne, szczególnie dla osób o niskich dochodach, które mogą poszukiwać alternatywnych, często mniej uregulowanych form przechowywania i transferu środków.

Jednym z istotnych wyzwań związanych z regulacjami AML/CFT jest kwestia dostępu do usług finansowych przez osoby niemające dokumentów tożsamości uznawanych za standardowe przez instytucje finansowe. W takich przypadkach konieczność zastosowania alternatywnych metod weryfikacji, np. wykorzystania danych biometrycznych lub systemów oceny ryzyka, wiąże się z dodatkowymi kosztami, które mogą stanowić czynnik zniechęcający do obsługi niektórych grup klientów. W rezultacie regulacje te, mimo swojego fundamentalnego znaczenia dla integralności systemu finansowego, mogą paradoksalnie przyczyniać się do pogłębiania zjawiska wykluczenia finansowego.

Warto również zauważyć, że wykluczenie finansowe generowane przez wysokie koszty i rygorystyczne procedury AML/CFT może prowadzić do wzrostu aktywności sektora nieformalnego, w którym uczestnicy rynku poszukują alternatywnych sposobów przechowywania i przesyłania środków pieniężnych. Podmioty działające poza formalnym systemem finansowym mogą stać się naturalnym środowiskiem dla nie tylko legalnych, ale i nielegalnych transakcji, tworząc przestrzeń dla działalności przestępczej i utrudniając organom nadzoru identyfikację ryzykownych operacji. W rezultacie, zamiast wzmacniać skuteczność systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy, nadmiernie restrykcyjne regulacje

3 Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, znana również pod angielską nazwą Financial Action Task Force jest organizacją międzyrządową założoną w 1989 r. z inicjatywy G7 w celu opracowania polityki zwalczania prania pieniędzy i utrzymania określonych interesów. Ma ona ogromny wpływ na kształtowanie się systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

mogą prowadzić do efektu odwrotnego, zwiększając skalę działań w obszarze nieregulowanego rynku finansowego[4].

Dążąc do zachowania równowagi między bezpieczeństwem finansowym a inkluzją społeczną, konieczne jest podejmowanie działań mających na celu minimalizację negatywnych skutków regulacji AML/CFT. Rozwiązaniami mogą być m.in. wdrażanie proporcjonalnych wymogów identyfikacyjnych dla osób o niskim ryzyku czy rozwój strategii krajowych w zakresie finansowej inkluzji, które uwzględniają specyficzne potrzeby grup narażonych na wykluczenie finansowe. W przeciwnym razie rygorystyczne regulacje AML/CFT mogą nie tylko osłabiać potencjał sektora finansowego do świadczenia usług szerokiemu gronu odbiorców, ale także tworzyć warunki sprzyjające rozwojowi nieregulowanych form obrotu finansowego, co w dłuższej perspektywie może stanowić zagrożenie dla stabilności systemu finansowego.

Zgodnie z Ustawą z 1 marca 2017 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[5] instytucje finansowe muszą wdrażać środki bezpieczeństwa finansowego, w tym identyfikować i weryfikować klientów, co może stanowić barierę dla osób niemających odpowiednich dokumentów tożsamości. W niniejszym artykule zostanie przedstawiona relacja pomiędzy inkluzją finansową a wymogami regulacyjnymi AML/CFT, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów umożliwiających stosowanie uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego wobec klientów charakteryzujących się niskim ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Podstawowy rachunek płatniczy – istota i funkcje

Należy rozpocząć od stwierdzenia, że świadczenie usług bankowych jest w Polsce działalnością regulowaną i podlega nadzorowi m.in. Komisji Nadzoru Finansowego. Oznacza to, że banki nie mogą dowolnie kształtować swojej oferty, lecz muszą uwzględniać obowiązujące przepisy prawa oraz wymogi regulatora. Funkcjonowanie banków w Polsce jest determinowane przede wszystkim przepisami Prawa bankowego[6] oraz ustawą o usługach płatniczych[7].

Prawo bankowe określa zasady prowadzenia działalności bankowej, w tym wymagania dotyczące autoryzacji banków, ich organizacji oraz relacji z klientami. Z kolei ustawa o usługach płatniczych reguluje dostęp do podstawowych instrumentów płatniczych i określa obowiązki banków oraz innych dostawców usług płatniczych w zakresie zapewniania klientom dostępu do rachunków płatniczych oraz możliwości wykonywania transakcji płatniczych. Przepisy te, stanowiąc fundament systemu bankowego, nakładają jednocześnie na instytucje finansowe obowiązek uwzględniania kwestii związanych z dostępnością usług bankowych, w tym również wobec osób zagrożonych wykluczeniem finansowym.

We wcześniejszych rozważaniach wskazano, że instytucje finansowe mogą mieć ograniczone możliwości oferowania usług finansowych dla osób wykluczonych, zwłaszcza w przypadku braku odpowiednich dokumentów, ze względu na ryzyko prawne. Problem ten został jednak

4 Zob. Financial Action Task Force (FATF), *Anti-money laundering and terrorist financing measures and financial inclusion – With a supplement on customer due diligence*, Paris 2017.

5 Ustawa z 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1124).

6 Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324).

7 Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1391).

zaadresowany przez ustawodawcę unijnego, a następnie krajowego, poprzez wskazanie wymogu oferowania podstawowego rachunku płatniczego. Obowiązek ten został wprowadzony do polskiego systemu prawnego na mocy Ustawy z 30 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw[8]. Celem tej nowelizacji było wdrożenie postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE[9].

Zgodnie z przepisami dostawcy usług płatniczych zostali zobowiązani do oferowania podstawowego rachunku płatniczego konsumentom od 8 sierpnia 2018 roku, a regulacje dotyczące tej kwestii znajdują się w rozdziale 7 działu III ustawy o dostępie do usług płatniczych, obejmującym artykuły od 59ia do 59ij[10].

Nie ma definicji legalnej podstawowego rachunku płatniczego, jednak jego istota wynika bezpośrednio z treści przepisów. Konstrukcja oparta jest na założeniu, że jest to rachunek płatniczy przeznaczony dla konsumentów[11], którzy nie mają innego rachunku płatniczego w walucie polskiej umożliwiającego dokonywanie podstawowych operacji finansowych. Celem wprowadzenia tej regulacji było zapewnienie każdemu możliwości korzystania z podstawowych usług bankowych, niezależnie od jego sytuacji materialnej czy społecznej.

Obowiązek prowadzenia podstawowego rachunku płatniczego spoczywa na dostawcach usług płatniczych wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 1–3 oraz 9 ustawy o usługach płatniczych, a więc na bankach krajowych, oddziałach banków zagranicznych, instytucjach kredytowych oraz spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (SKOK), przy czym w przypadku SKOK-ów obowiązek ten dotyczy wyłącznie ich członków. W praktyce oznacza to, że instytucje te nie mogą odmówić otwarcia podstawowego rachunku płatniczego konsumentowi spełniającemu ustawowe kryteria.

Zakres funkcjonalności podstawowego rachunku płatniczego obejmuje możliwość dokonywania wpłat i wypłat środków pieniężnych, realizowania transakcji płatniczych, takich jak polecenia przelewu, polecenia zapłaty czy transakcje z wykorzystaniem karty płatniczej[12]. Co ważne, rachunek ten musi być prowadzony w walucie polskiej, a jego użytkownicy nie mogą być obciążani opłatami za otwarcie i prowadzenie rachunku oraz za określoną liczbę transakcji miesięcznych, co czyni go instrumentem szczególnie ważnym dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej[13].

Wprowadzenie podstawowego rachunku płatniczego do polskiego systemu prawnego należy postrzegać jako element szerszej polityki finansowej Unii Europejskiej, zmierzającej do zapewnienia obywatelom równego dostępu do podstawowych usług bankowych. Jest

8 Ustawa z 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016, poz. 1997).

9 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, zmiany rachunków płatniczych i dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014 r.).

10 Na temat procesu legislacyjnego zob. A. Szelągowska, *Instytucja podstawowego rachunku płatniczego w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2018, nr 531, s. 430.

11 Zgodnie z art. 22^1 Kodeksu Cywilnego za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

12 Ma charakter negocjacyjny, ale dalece ograniczony, zob. Mateusz Blocher, *Podstawowy rachunek płatniczy i umowa podstawowego rachunku płatniczego*, Warszawa 2019, s. 135.

13 B. Bajor, *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz*, red. J. Byrski, A. Zalcewicz, wyd. II, Warszawa 2021, art. 59ic.

to rozwiązanie, które nie tylko ułatwia funkcjonowanie na rynku finansowym osobom dotychczas wykluczonym, ale także stanowi krok w kierunku pełnej integracji systemów bankowych w obrębie Unii Europejskiej.

Przesłanki odmowy otwarcia podstawowego rachunku płatniczego

Zgodnie z art. 59ic ustawy o usługach płatniczych[14] odmowa otwarcia podstawowego rachunku płatniczego może nastąpić w dwóch sytuacjach: gdy dostawca jest do tego zobowiązany (przesłanki obligatoryjne) lub gdy może podjąć taką decyzję według własnej oceny (przesłanki fakultatywne)[15].

Ustawodawca wskazał zamknięty katalog sytuacji, w których dostawca usług płatniczych musi odmówić otwarcia rachunku. Wśród nich znajduje się przede wszystkim podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu – co jest logiczne z punktu widzenia regulacji AML/CFT. Kolejnym przypadkiem jest niespełnianie wymogów członkostwa w SKOK, jednak ta przesłanka dotyczy wyłącznie specyficznych podmiotów. Ważnym przykładem jest także sytuacja, w której istnieją wiarygodne informacje wskazujące, że środki klienta mogą pochodzić z czynu zabronionego – choć w praktyce udowodnienie tego na etapie zakładania rachunku bywa niezwykle trudne.

Obowiązek odmowy w powyższych sytuacjach ma charakter bezwzględny, co oznacza, że dostawca usług płatniczych nie ma w tym zakresie swobody decyzyjnej. W konsekwencji tego typu regulacja znajduje uzasadnienie w kontekście wymogów AML/CFT oraz ochrony przed nadużyciami finansowymi. Jednocześnie należy wskazać, że w praktyce trudno jest przy samym zakładaniu rachunku, mieć uzasadnione podejrzenie, iż rachunek zostanie wykorzystany do działań przestępnych. Oczywiście zdarzają się sytuacje, kiedy zachodzą czynniki behawioralne, takie jak np.: zamiar wpłacenia dużej gotówki na podstawowy rachunek płatniczy, wrażenie, że klient jest słupem czy też brak zrozumienia istoty oferowanego produktu, jednakże są to jedynie czynniki ryzyka, które mogą, lecz nie muszą świadczyć o popełnieniu takiego przestępstwa.

Warto przytoczyć Krajową Ocenę Ryzyka: „na podstawie treści zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy, przekazanych przez GIIF w latach 2019–2022, można stwierdzić, że jednymi z najczęściej identyfikowanych w postępowaniach analitycznych prowadzonych przez GIIF – obok metody „słupy i przedsiębiorstwa symulujące" – były właśnie takie metody, jak „rachunek fikcyjny"[16].

Sam rachunek fikcyjny jest z kolei opisywany jako „metoda polegająca na otwarciu rachunku dla zrealizowania jednej, bądź kilku transakcji, w krótkich odstępach czasu, na bardzo wysokie kwoty, przy wykorzystaniu maksymalnej liczby fikcyjnych elementów, np. sfałszowanych dokumentów, przedstawionych przy otwieraniu rachunku, podaniu nieprawdziwego celu otwarcia rachunku czy nieprawdziwych celów zlecanych transakcji"[17].

14 Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1391).

15 Podobna konstrukcja prawna występuje w prawie pocztowym, gdzie również wymieniono obligatoryjne i fakultatywne przesłanki odmowy zawarcia umowy o świadczenie usług pocztowych. Zob. *Kom. do art. 16 Prawa Pocztowego tezy 4 i 7*, (w:) *Prawo pocztowe. Komentarz*, red. M. Gaj, T. Laprus-Bałuka, A. Zaborowska, Warszawa 2023

16 Ministerstwo Finansów, *Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu*, Warszawa 2023, s. 126.

17 Tamże, s. 126.

Zastosowanie tej przesłanki w praktyce może więc napotykać trudności interpretacyjne, ponieważ nie każde nietypowe zachowanie klienta oznacza zamiar prania pieniędzy. Na przykład osoba niedoświadczona w korzystaniu z usług bankowych może nie rozumieć specyfiki podstawowego rachunku płatniczego, co może zostać błędnie zinterpretowane jako podejrzane zachowanie. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku istnienia bariery językowej, np. przy obsługiwaniu uchodźców.

Warto również podkreślić, że instytucje finansowe, obawiając się potencjalnej odpowiedzialności regulacyjnej, mogą stosować nadmiernie rygorystyczne podejście i odmawiać otwarcia rachunku nawet w przypadkach, które nie budzą realnych wątpliwości AML/CFT. Może to prowadzić do nieuzasadnionych odmów świadczenia usług finansowych, szczególnie wobec klientów nieposiadających standardowych dokumentów tożsamości lub działających w sektorze nieformalnym.

Konkludując, choć obowiązek odmowy zawarcia umowy w określonych przypadkach wynika z potrzeby ochrony systemu finansowego przed nadużyciami, jego zastosowanie w praktyce jest wysoce problematyczne. W większości przypadków podejrzenie prania pieniędzy nie pojawia się na etapie otwierania rachunku, lecz dopiero w momencie analizy transakcji, co stawia pod znakiem zapytania skuteczność tej regulacji w eliminowaniu zagrożeń AML/CFT już na etapie wstępnym.

Przechodząc do dalszej części przepisu, ustawodawca wymienia także przesłanki fakultatywne, określone w art. 59ic ust. 7 ustawy o usługach płatniczych, jednocześnie przyznając dostawcy takich usług możliwość podjęcia decyzji o odmowie otwarcia rachunku w sytuacjach, w których:

1. Konsument posiada już inny rachunek płatniczy w walucie polskiej, umożliwiający realizację podstawowych transakcji.
2. Dane konsumenta znajdują się na międzynarodowych listach sankcyjnych lub na Liście ostrzeżeń publicznych KNF.
3. Konsument nie posiada ważnego dokumentu tożsamości.
4. Poprzednia umowa rachunku płatniczego została rozwiązana ze względu na rażące naruszenie jej postanowień przez konsumenta.
5. Konsument nie podpisał umowy w wymaganym terminie lub nie zawarł umowy w formie elektronicznej.
6. Konsument nie przebywa legalnie na terytorium państwa członkowskiego UE.
7. Konsument nie podał adresu zamieszkania lub innego adresu korespondencyjnego na terenie Polski.

W przeciwieństwie do przesłanek obligatoryjnych, odmowa w powyższych przypadkach pozostaje w gestii dostawcy usług płatniczych, co może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych oraz nierównego traktowania konsumentów. Co istotne, przepisy ustawy o usługach płatniczych pozostawiają dostawcom usług płatniczych pewną swobodę w zakresie stosowania przesłanki sankcyjnej. Nie oznacza to jednak, że w praktyce banki czy inne instytucje finansowe rzeczywiście podejmą współpracę z takim klientem i to z praktycznych względów. Instytucje te stosują daleko posuniętą ostrożność i w praktyce odmawiają świadczenia usług

podmiotom znajdującym się na listach sankcyjnych, niezależnie od fakultatywnego charakteru tej przesłanki w przepisach ustawy.

Nałożenie sankcji na podmiot oznacza bowiem ryzyko odpowiedzialności karnej, administracyjnej oraz reputacyjnej. W rezultacie, przesłanka ta może *de facto* zyskiwać charakter obligatoryjny.

Rozważając przyczyny, dla których ustawodawca zdecydował się na fakultatywne ujęcie tej przesłanki, warto zwrócić uwagę na moment uchwalenia przepisów. Regulacje dotyczące podstawowego rachunku płatniczego wynikają z implementacji Dyrektywy 2014/92/UE[18], a ich wprowadzenie do polskiego porządku prawnego nastąpiło jeszcze przed powstaniem kompleksowego systemu sankcyjnego w polskim ustawodawstwie.

Obowiązujące obecnie przepisy dotyczące sankcji zostały uregulowane w Ustawie z 13 kwietnia 2022 roku o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego[19]. Przed 2022 rokiem nie było w polskim prawie tak szczegółowych regulacji dotyczących stosowania sankcji przez instytucje finansowe.

Ciekawą kwestią jest też możliwość odmowy zawarcia umowy o prowadzenie podstawowego rachunku płatniczego na podstawie innych regulacji, dla przykładu zgodnie z ustawą FATCA[20] oraz ustawą CRS[21] dostawca usług płatniczych może odmówić otwarcia rachunku, jeśli konsument nie dostarczy oświadczenia o rezydencji podatkowej lub innych wymaganych dokumentów[22]. Tego typu regulacje mogą prowadzić do sprzeczności z duchem dyrektywy 2014/92/UE, która nie przewiduje dodatkowych ograniczeń podatkowych jako podstawy odmowy dostępu do rachunku płatniczego.

Zastanawiając się nad skutecznością implementacji dyrektywy 2014/92/UE, warto wspomnieć, że unijny ustawodawca dążył do maksymalnego ograniczenia możliwości odmowy otwarcia podstawowego rachunku płatniczego. W motywie 47 dyrektywy wskazano, że odmowa powinna dotyczyć jedynie sytuacji wynikających z przepisów AML/CFT oraz konieczności zapobiegania przestępstwom. W motywie 34 podkreślono zaś, że przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu nie mogą być wykorzystywane jako pretekst do systemowego ograniczania dostępu do podstawowych usług płatniczych.

W świetle tych regulacji przesłanki obligatoryjne odmowy przewidziane w polskim prawie wydają się zgodne z dyrektywą, gdyż dotyczą jedynie zagrożeń związanych z przestępczością finansową, co też może tłumaczyć ich ciężkie zastosowanie w praktyce. Przesłanki fakul-

18 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, zmiany rachunków płatniczych i dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014 r.).

19 Ustawa z 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (Dz.U. z 2022, poz. 835 ze zm.).

20 Ustawa z 9 października 2015 r. o wykonaniu umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy przestrzegania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawy FATCA (Dz.U. z 2017, poz. 1858).

21 Ustawa z 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami (Dz.U. z 2023, poz. 1498).

22 Zob. Związek Banków Polskich, *Wyjaśnienia Rady Prawa Bankowego i Grupy Roboczej ds. Rachunków Bankowych w zakresie interpretacji ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (tzw. ustawa PAD)*, pismo z 5 maja 2021 r.

tatywne budzą natomiast wątpliwości, zwłaszcza w odniesieniu do wymogu posiadania dokumentu tożsamości czy podania adresu korespondencyjnego, które mogą prowadzić do wykluczenia finansowego określonych grup społecznych, np. migrantów, osób w kryzysie bezdomności czy obywateli państw trzecich.

Regulacje dotyczące odmowy otwarcia podstawowego rachunku płatniczego w polskim prawie w znacznej mierze odpowiadają wymogom dyrektywy 2014/92/UE, jednak analiza przesłanek fakultatywnych wskazuje na możliwość nadmiernego ograniczenia dostępu do usług finansowych dla niektórych grup społecznych.

Brak ważnego dokumentu tożsamości jako szczególna przesłanka odmowy otwarcia podstawowego rachunku płatniczego

W przepisach dotyczących podstawowego rachunku płatniczego wskazano, że jedną z fakultatywnych przesłanek odmowy jego otwarcia jest brak ważnego dokumentu tożsamości, przesłanka ta jest bardzo problematyczna w kontekście włączenia finansowego. W praktyce oznacza to, że instytucja finansowa może, ale nie musi odmówić zawarcia umowy w przypadku, gdy klient nie przedstawi dokumentu potwierdzającego jego tożsamość. Jest tak, ponieważ brak ważnego dokumentu tożsamości uniemożliwia instytucji finansowej zastosowanie środków bezpieczeństwa finansowego, do których stosowania jest ona zobowiązana na mocy przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W polskim prawie nie ma legalnej definicji środków bezpieczeństwa finansowego. Można jednak przyjąć, że są to działania podejmowane przez instytucję finansową w celu rozpoznania oraz ograniczania ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu związanego z danym klientem lub transakcją.

Zgodnie z art. 34 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu[23], środki bezpieczeństwa finansowego, które instytucje obowiązane muszą stosować, obejmują wiele procedur mających na celu identyfikację klientów oraz ograniczenie ryzyka prania pieniędzy. Do podstawowych działań należy weryfikacja tożsamości klienta, identyfikacja beneficjenta rzeczywistego[24] oraz ocena celu i charakteru stosunków gospodarczych. Dodatkowo instytucje są zobowiązane do monitorowania transakcji, aby wykrywać potencjalne nadużycia. Brak dokumentu tożsamości uniemożliwia skuteczne wdrożenie tych środków, co stawia instytucję finansową w trudnej sytuacji – czy umożliwić dostęp do rachunku osobie wykluczonej, czy też zablokować taką możliwość w obawie przed ryzykiem regulacyjnym.

Jednocześnie zgodnie z przepisami niniejszej ustawy instytucje finansowe nie mogą odstąpić od stosowania środków bezpieczeństwa finansowego, z jednym wyjątkiem dotyczącym określonych form pieniądza elektronicznego. W innych przypadkach stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego jest obowiązkowe i nie może być przedmiotem swobodnej decyzji instytucji finansowej.

Jak wskazuje K. Gałęzowska, „użycie przez ustawodawcę zwrotu »obejmują« wskazuje na chęć ustanowienia katalogu zamkniętego. Z kolei ze względu na zapisy art. 35 u.p.p.p. należy

23 Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.

24 Więcej o tematyce beneficjenta rzeczywistego, J. Majcher, A. Otto, *Jak wyznaczyć beneficjenta rzeczywistego?*, Warszawa 2023.

uznać, że jest to katalog obowiązkowy w każdym przypadku, chyba że ustawodawca sam zezwala na odstąpienie od stosowania środków bezpieczeństwa finansowego"[25]. Oznacza to, że instytucje finansowe nie mają pełnej swobody w podejmowaniu decyzji o identyfikacji klientów – nawet jeśli okoliczności wskazują na niskie ryzyko AML, obowiązki wynikające z regulacji pozostają niezmienne. Może to prowadzić do sytuacji, w której osoby w trudnej sytuacji życiowej, jak uchodźcy czy obywatele państw z ograniczonym dostępem do dokumentów, zostają skutecznie wykluczone z systemu finansowego.

Jednocześnie w doktrynie bardzo mocno akcentuje się to, jak ważna jest identyfikacja klienta i weryfikacja jego tożsamości, „Identyfikacja klienta i weryfikacja jego tożsamości są absolutnie elementarnym środkiem bezpieczeństwa finansowego, bez których nie ma możliwości zawarcia czy kontynuowania jakichkolwiek relacji gospodarczych z klientem"[26]. Należy zgodzić się z tym poglądem, prawidłowe ustalenie tożsamości klienta jest punktem wyjścia dla dalszych działań mających na celu np. sprawdzenie obecności klienta na listach sankcyjnych, jego statusu jako osoby na eksponowanym stanowisku politycznym, a także innych procesów w ramach procedury *Know Your Customer* w skrócie KYC. Łukasz Kurowski definiuje to pojęcie jako „standardy stosowane w branży usług finansowych (w tym w sektorze bankowym) w celu weryfikacji klientów oraz poznania ich profili ryzyka"[27].

Zgodnie z przepisami art. 36 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, dane, które instytucja obowiązana[28] musi pozyskać w odniesieniu do osoby fizycznej, obejmują:

1. Imię i nazwisko – ustawodawca operuje liczbą pojedynczą, co wskazywałoby, że instytucja obowiązana powinna odnotować jedno imię oraz jedno obywatelstwo klienta. Taki pogląd jednakże wydaje się niepraktyczny, np. niektóre listy sankcyjne uwzględniają inne imiona, co może być przydatne w wykluczaniu fałszywej zgodności z takimi listami.
2. Obywatelstwo – informacja ta jest ważna w kontekście oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Klienci pochodzący z krajów wysokiego ryzyka, wskazanych w art. 44 ustawy, mogą wymagać zastosowania wzmożonych środków bezpieczeństwa finansowego.
3. Numer PESEL lub, w przypadku jego braku, datę i państwo urodzenia.
4. Serię i numer dokumentu tożsamości – element identyfikacji klienta umożliwiający jego weryfikację na podstawie autentycznego i ważnego dokumentu.
5. Adres zamieszkania – choć jego podanie nie jest obowiązkowe w każdym przypadku, informacja ta jest istotnym czynnikiem oceny ryzyka i powinna być odnotowana.

Podstawowym sposobem weryfikacji tożsamości klienta jest sprawdzenie dokumentu, który zgodnie z przepisami krajowymi, unijnymi lub umowami międzynarodowymi spełnia funkcję dokumentu tożsamości. Osoby z obywatelstwem polskim mogą zostać zweryfikowane na podstawie dowodu osobistego, paszportu.

25 K. Gałęzowska, (w:) *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Nowakowski, Warszawa 2023, art. 34.

26 Tamże.

27 Ł. Kurowski, *Kluczowe hasła*, (w:) *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, Warszawa 2024.

28 Instytucja obowiązana do stosowania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm., zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy.

Cudzoziemcy podlegają identyfikacji na podstawie m.in.: karty pobytu, polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca, tymczasowego zaświadczenia o tożsamości cudzoziemca, dokumentu podróży przewidzianego w konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, a także dokumentu potwierdzającego posiadanie zgody na pobyt tolerowany[29].

W przypadku obywateli Unii Europejskiej oraz państw objętych zasadą wzajemności, dopuszczalne jest ponadto stosowanie paszportów oraz dokumentów tożsamości wydanych w krajach członkowskich UE.

Sama obecność dokumentu nie wystarcza do spełnienia obowiązków instytucji finansowej. Konieczna jest również jego weryfikacja pod kątem autentyczności oraz ważności. Proces ten obejmuje:

a) analizę elementów zabezpieczających dokument;
b) porównanie danych z rejestrami państwowymi (np. Rejestrem Dowodów Osobistych – RDO);
c) sprawdzenie, czy dokument nie został zgłoszony jako utracony lub unieważniony oraz czy nie jest zastrzeżony.

Jednocześnie w przypadku braku możliwości zastosowania któregokolwiek ze środków bezpieczeństwa finansowego, instytucja finansowa jest zobowiązana do m.in. nienawiązania stosunków gospodarczych lub do ich rozwiązania[30].

Na podstawie unijnych regulacji AML ustawodawca polski przewidział również sytuacje, w których dopuszczalne jest stosowanie uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego. W szczególności, zgodnie z IV Dyrektywą AML[31], instytucje finansowe mogą oferować określone produkty i usługi w celu ułatwienia dostępu do systemu finansowego osobom, które do tej pory znajdowały się poza jego ramami. Rozwiązanie to stanowi element polityki przeciwdziałania wykluczeniu finansowemu i obejmuje produkty skierowane do klientów niemających dostępu do standardowych usług bankowych. W polskiej ustawie zostało to zaimplementowane w art. 42, który zakłada, że instytucja obowiązana może skorzystać z uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego w przypadku, gdy ocena ryzyka klienta potwierdza niższe ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. Następnie ustawodawca wskazuje na katalog otwarty sytuacji, w których to niższe ryzyko występuje. Jedną z tych sytuacji jest oferowanie odpowiednio zdefiniowanego i ograniczonego katalogu usług i produktów klientom, którzy mają ograniczony dostęp do „klasycznych" produktów i usług oferowanych w ramach systemu finansowego.

Podejście opisane powyżej znajduje swoje odzwierciedlenie w konstrukcji podstawowego rachunku płatniczego, który powinien być dostępny dla osób wykluczonych finansowo, zgodnie z intencją zarówno ustawodawcy unijnego, jak i krajowego. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma wymóg, aby oferowane produkty charakteryzowały się precyzyjnie określonym zakresem funkcjonalności, obejmującym limity transakcyjne, ograniczenia

29 Zob. A. Mednis, (w:) *Komentarz do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, (w:) *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. P. Zapadka, Warszawa 2023, art. 36.

30 Zob. R. Obczyński, (w:) *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy...*, dz. cyt., art. 41.

31 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie (UE) nr 648/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającej dyrektywy 2005/60/WE i 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L 141 z 5.06.2015).

w zakresie dostępnych operacji oraz zmniejszony wachlarz uprawnień w porównaniu do standardowych rachunków bankowych. W tym kontekście szczególnie ważnym przykładem pragmatycznego zastosowania elastycznych rozwiązań regulacyjnych było stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego z 2022 roku, dotyczące dostępu uchodźców z Ukrainy do usług bankowych[32]. W związku z masowym napływem osób uciekających przed wojną do Polski konieczne stało się wdrożenie mechanizmów umożliwiających im szybkie i uproszczone zakładanie rachunków bankowych, przy jednoczesnym zapewnieniu minimalnych standardów bezpieczeństwa AML/CFT.

W komunikacie KNF wskazano, że oferowany produkt powinien być bezpłatnym i podstawowym rachunkiem płatniczym, który umożliwi wpłaty i wypłaty gotówki oraz przelewy. Do rachunku powinna być natomiast dodana bezpłatna karta płatnicza, która umożliwi dysponowanie środkami na koncie poprzez transakcje w terminalach oraz bankomatach. Dodatkowo banki mają całkowicie zrezygnować z opłat m.in. za prowadzenie rachunku oraz wydanie i korzystanie z karty. Dokumentacja z proponowaną ofertą ma być przygotowana w języku polskim, angielskim, ukraińskim i rosyjskim.

Doświadczenia wynikające z wdrożenia uproszczonych procedur identyfikacyjnych dla uchodźców pokazują, że w ramach obowiązujących regulacji istnieje możliwość elastycznego podejścia do stosowania wymogów AML/CFT, pod warunkiem zapewnienia odpowiednich mechanizmów kontrolnych. Ustawodawca przewidział możliwość stosowania uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego w sytuacjach, w których ocena ryzyka wskazuje na niskie prawdopodobieństwo nadużyć. Jednakże ich skuteczne wdrożenie wymaga precyzyjnego określenia ich zakresu oraz zastosowania mechanizmów nadzoru, które zminimalizują ryzyko ich wykorzystania w celach sprzecznych z regulacjami AML.

Podsumowanie

Możliwość stosowania uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego została przewidziana jako narzędzie dostosowania regulacji AML/CFT do specyficznych warunków, w tym do sytuacji wyjątkowych oraz problematyki wykluczenia finansowego. Choć uproszczenia te mogą być wdrażane jedynie w określonych przypadkach i przy spełnieniu szczegółowych wymagań regulacyjnych, to ich odpowiednie zastosowanie może przyczynić się do zwiększenia dostępności usług finansowych bez istotnego naruszania standardów bezpieczeństwa. Szczególnym przykładem praktycznego zastosowania tego podejścia było stanowisko KNF w sprawie uchodźców z Ukrainy, które pokazało, że przy właściwym zarządzaniu ryzykiem możliwe jest zapewnienie elastyczności regulacyjnej, przy jednoczesnym zachowaniu integralności systemu finansowego oraz jego odporności na nadużycia.

Dyskusja na temat wpływu regulacji AML/CFT na inkluzję finansową nie jest zakończona, a instytucje międzynarodowe, w tym Financial Action Task Force (FATF), kontynuują prace nad udoskonaleniem podejścia regulacyjnego, tak aby równoważyć wymogi dotyczące prze-

32 Komisja Nadzoru Finansowego, *Komunikat dot. stanowiska KNF w sprawie usług bankowych dla uchodźców z Ukrainy*, Warszawa, 4 marca 2022 r.

ciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z potrzebą zapewnienia szerokiego dostępu do usług finansowych.

FATF wciąż analizuje możliwości dostosowania swoich rekomendacji w taki sposób, aby umożliwić osobom wykluczonym finansowo łatwiejszy dostęp do sektora bankowego, jednocześnie minimalizując ryzyko nadużyć. Przykładem tych działań jest trwająca konsultacja publiczna dotycząca zmian w podejściu do oceny ryzyka i środków bezpieczeństwa finansowego, która obejmuje kwestie inkluzji finansowej i jej zgodności z wymogami AML/CFT.

W dokumencie tym FATF podkreśla potrzebę znalezienia efektywnego podejścia do uproszczonych środków bezpieczeństwa finansowego pozwalającego na włączenie do systemu bankowego osób, które dotychczas nie spełniały formalnych wymagań identyfikacyjnych. Celem podjętych działań jest usunięcie barier regulacyjnych, które obecnie mogą zniechęcać instytucje finansowe do obsługi klientów o niższym poziomie ryzyka, lecz nieposiadających pełnej dokumentacji wymaganej przez system AML/CFT[33].

Dalszy rozwój standardów regulacyjnych FATF oraz rozwój technologii mogą sprzyjać zwiększeniu inkluzji finansowej, lecz jednym z największych wyzwań pozostaje kwestia identyfikacji klientów, a w szczególności ograniczenia związane z akceptowalnymi dokumentami tożsamości. Podstawą regulacji AML/CFT jest założenie, że każda osoba powinna mieć oficjalnie uznany dokument identyfikacyjny, który pozwoli instytucjom finansowym przeprowadzić obowiązkową weryfikację klienta (KYC – *Know Your Customer*). W praktyce jednak to założenie nie uwzględnia specyfiki sytuacji osób, które z różnych powodów nie mogą przedstawić standardowych dokumentów. Dotyczy to przede wszystkim osób przebywających w krajach o słabo rozwiniętym systemie ewidencji ludności, gdzie wydawanie dokumentów jest nieregularne, a system identyfikacji może być niedostępny dla części społeczeństwa. Dotyczy to także uchodźców i osób uciekających z regionów objętych wojną, którzy często tracą swoje dokumenty w wyniku działań zbrojnych, konfiskat, czy konieczności nagłego opuszczenia kraju bez możliwości ich uzyskania. Stosunkowo wąską grupą, której dotyczą szczególne problemy są dysydenci i osoby prześladowane w reżimach autorytarnych, gdzie rządy celowo ograniczają dostęp do dokumentów tożsamości, aby uniemożliwić ucieczkę lub dostęp do systemu finansowego.

Brak elastycznych rozwiązań w ramach regulacji AML sprawia, że osoby te napotykają ogromne trudności w uzyskaniu dostępu do podstawowych usług finansowych, takich jak założenie rachunku bankowego czy korzystanie z systemów płatności międzynarodowych. To prowadzi do ich dalszej marginalizacji i zmusza do korzystania z alternatywnych, często mniej bezpiecznych form przechowywania i transferu środków – np. systemów nieformalnych lub usług *fintech*, które nie zawsze podlegają regulacjom AML. Co więcej, w przypadku konfliktów zbrojnych czy kryzysów humanitarnych problem identyfikacji nie jest jedynie kwestią proceduralną, ale realną barierą uniemożliwiającą ludziom odbudowę swojego życia. Współczesne technologie, takie jak biometria czy cyfrowe tożsamości, mogłyby pomóc w rozwiązaniu tego problemu, jednak ich wdrożenie na szeroką skalę wymaga zarówno

33 Financial Action Task Force (FATF), *Public Consultation on Revisions to Recommendation 1, INR. 1, INR. 10 and INR. 15*, https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/R1-INR1-INR10-INR15-Public-Consultation-Oct-24.html (11.02.2025).

regulacyjnych zmian, jak i globalnej współpracy międzynarodowych instytucji finansowych, rządów i organizacji humanitarnych. Jeśli FATF i inne instytucje nadzorcze rzeczywiście chcą pogodzić skuteczność przeciwdziałania praniu pieniędzy z inkluzją finansową, konieczne jest stworzenie bardziej elastycznych standardów identyfikacyjnych, które uwzględnią sytuację osób nieposiadających tradycyjnych dokumentów. Bez takiej zmiany rygorystyczne wymogi AML/CFT mogą nie tylko ograniczać dostęp do systemu finansowego, ale także wzmacniać wykluczenie najbardziej narażonych grup społecznych.

Bibliografia

Literatura

Bajor B., *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz*, red. J. Byrski, A. Zalcewicz, wyd. II, Warszawa 2021.

Blocher M., *Podstawowy rachunek płatniczy i umowa podstawowego rachunku płatniczego*, Warszawa 2019.

Gałęzowska K., (w:) *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Nowakowski, Warszawa 2023.

Kurowski Ł., *Kluczowe hasła*, (w:) *Zarządzanie ryzykiem bankowym*, red. M. Iwanicz-Drozdowska, Warszawa 2024.

Majcher J., Otto A., *Jak wyznaczyć beneficjenta rzeczywistego?*, Warszawa 2023.

Mednis A., *Komentarz do ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, (w:) *Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz*, red. P. Zapadka, Warszawa 2023.

Obczyński R., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. W. Kapica, Warszawa 2020.

Prawo pocztowe. Komentarz, red. M. Gaj, T. Laprus-Bałuka, A. Zaborowska, Warszawa 2023.

Szelągowska A., *Instytucja podstawowego rachunku płatniczego w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2018, nr 531.

Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 648/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L 141 z 5.06.2015).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, zmiany rachunków płatniczych i dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014).

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024, poz. 17).

Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1391).

Ustawa z 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.).

Ustawa z 9 października 2015 r. o wykonaniu umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy przestrzegania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawy FATCA (Dz.U. 2017, poz. 1858).

Ustawa z 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami (Dz.U. z 2023, poz. 1498).

Ustawa z 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (Dz.U. z 2022, poz. 835 ze zm.).

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324).

Ustawa z 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016, poz. 1997).

Inne źródła

Financial Action Task Force (FATF), *Anti-money laundering and terrorist financing measures and financial inclusion – With a supplement on customer due diligence*, FATF, Paris 2017.

Financial Action Task Force (FATF), *Public Consultation on Revisions to Recommendation 1, INR. 1, INR. 10 and INR. 15*, https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/R1-INR1--INR10-INR15-Public-Consultation-Oct-24.html (11.02.2025).

Komisja Nadzoru Finansowego, *Komunikat dot. stanowiska KNF w sprawie usług bankowych dla uchodźców z Ukrainy*, Warszawa, 4 marca 2022 r.

Ministerstwo Finansów, *Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu*, Warszawa 2023.

Związek Banków Polskich, *Wyjaśnienia Rady Prawa Bankowego i Grupy Roboczej ds. Rachunków Bankowych w zakresie interpretacji ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (tzw. ustawa PAD)*, pismo z 5 maja 2021 r.

CYTOWANIE

Piotr Myszczyszyn, *Rola przepisów odnoszących się do przeciwdziałania praniu pieniędzy w inkluzji finansowej na rynku usług płatniczych*, Studia Administracyjne 1(21)/2025, 31–45, DOI: 10.18276/sa.2025.21-03.

Studia Administracyjne 1(21)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.21-04 | s. 47–58

Jan Brzuchalski

Uniwersytet Warszawski
j.brzuchalski@student.uw.edu.pl

OPEN ACCESS
CC BY SA

Glosa częściowo aprobująca do Wyroku WSA w Szczecinie z 17 stycznia 2024 roku, I SA/Sz 634/23

ABSTRAKT

Celem niniejszej glosy jest omówienie zagadnień dotyczących Ustawy z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902) oraz Ustawy z 14 czerwca 1960 roku Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 poz. 572), poruszonych w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 17 stycznia 2024 roku o sygnaturze I SA/Sz 634/23. Orzeczenie to obejmuje problematykę, prawa proceduralnego w zakresie wyboru odpowiedniego środka zaskarżenia oraz w zakresie, w jakim prawo stanowi, że przy wydawaniu ponownej decyzji na wniosek o ponowne rozpatrzenie należy wyłączyć pracownika, który jako organ monokratyczny niebędący organem władzy publicznej, wydał poprzednią decyzję. Należy wskazać, że wyłączenie pracownika zajmującego monokratyczny organ budziło szczególnie wiele wątpliwości przed nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego, która weszła w życie 11 kwietnia 2011 roku.[1]

Wyrok porusza również zagadnienia materialne wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. klasyfikację informacji publicznej jako informacji prostej czy przetworzonej oraz zwrot „szczególnego interesu publicznego". Z uwagi na brak legalnej definicji tych pojęć, stosowanie tej instytucji prawnej powoduje problemy praktyczne.

Zagadnienia te są także istotne od strony konstytucyjnej, gdyż w dużym stopniu dotyczą ważnych przepisów konstytucyjnych tj.: art. 61 oraz art. 78 w zw. z art. 2, a także w niewielkim stopniu art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).

Powołując się na orzecznictwo oraz doktrynę, ze znaczącą częścią wyroku WSA w Szczecinie należy się zgodzić, wątpliwości budzi jedynie argumentacja Sądu przy dokonaniu kwalifikacji informacji publicznej jako przetworzonej.

SŁOWA KLUCZOWE

prawo do informacji publicznej, wyłączenie pracownika, informacja prosta, szczególny interes publiczny, organ administrujący

1 Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011, nr 6, poz. 18).

A Partially Approving Commentary on the Judgment of the Provincial Administrative Court in Szczecin of January 17, 2024, I SA/Sz 634/23

ABSTRACT

The purpose of this gloss is to discuss the impact regarding the Act of September 6, 2001 on access to public information (consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 902) and the Act of June 14, 1960 Code of Conduct and infringement (consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 572), mentioned in the justification of the judgment of the Provincial Court A penalty in Szczecin of January 17, 2024, signed I SA/Sz 634/23.

This judgment covers the issues, procedural rights in the selection of an appropriate remedy and to the extent that in any law it states that when issuing a decision on a request for consideration belonging to an employee, which is a monocratic body, not a public authority, issued previously. Due to the fact that the employee moved to a monocratic body, there were a lot of doubts regarding the amendment of the Code of Conduct, which took place on April 11, 2011.

Judgment regarding material issues, regulations under the Act on Access to Public Information, i.e. classification of public information as open or processed information and the phrase "particular public interest". Comments on the lack of legal information on these issues regarding these institutions raise practical problems.

These issues are also important from the constitutional point of view, because they are deeply taken into account in the constitutional provisions, i.e. Art. 61 and art. 78 in connection with art. 2, as well as in the extended Art. 68 of the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (Journal of Laws 1997, No. 78, item 483, as amended).

KEYWORDS

right to public information, exclusion of employee, simple information, special public interest, administrative body

Wstęp

Glosowany wyrok z 17 stycznia 2024 roku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie o sygn. I SA/Sz 634/23 przyjął za podstawę rozstrzygnięcia art. 24 § 1 pkt 5 ustawy z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024, poz. 572, dalej: „k.p.a.") w zw. z art. 17 ust. 1 i 2 i w zw. z art. 16 ustawy z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 902, dalej: u.d.i.p.), dotyczący możliwości wyłączenia pracownika w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku organu niebędącego organem władzy publicznej.

Przed przystąpieniem do analizy rzeczonego wyroku należy jednak wskazać na nowelizację kodeksu postępowania administracyjnego[2], która weszła w życie 11 kwietnia 2011 roku, a w dużym stopniu dotyczyła występującego w wyroku problemu prawnego. Była ona konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2008 roku o sygn. P 57/07,

2 Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011, nr 6, poz. 18).

w którym Trybunał wskazał na niezgodność art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 k.p.a – w zakresie, w jakim nie wyłącza członka Samorządowego Kolegium Odwoławczego z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji – z art. 2 w zw. z art. 78 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.). W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, że „celem wyłączenia pracownika jest zapewnienie bezstronności w postępowaniu odwoławczym i jest bez znaczenia, czy osoba ta brała udział w niższej instancji w wydawaniu zaskarżonej decyzji, czy w tej samej instancji na mocy art. 127 § 3 k.p.a.". Niewątpliwie wskazana nowelizacja przyczyniała się w pewnym stopniu również do ograniczenia występujących różnic orzeczniczych i doktrynalnych we wskazanym problemie.

Niniejsza glosa, oprócz zaznaczonego tu zagadnienia procesowego, dotyczy też kwestii materialnych z zakresu dostępu do informacji publicznej.

1. Stan faktyczny

Wyżej wskazanym wyrokiem z 17 stycznia 2024 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie uchylił zaskarżoną decyzję wydaną przez Dyrektora Samodzielnego Publicznego Szpitala Klinicznego P. Uniwersytetu Medycznego. Istota sprawy dotyczyła skargi na decyzję wydaną przez Dyrektora po ponownym rozpatrzeniu sprawy o udostępnienie informacji publicznej (zgodnie z art. 3 pkt 1 i art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.) w zakresie zatrudniania lekarzy w szpitalu w latach 2021–2023.

Udostępniono jednie niektóre informacje, o które wnioskował Skarżący, a odmówiono wydania informacji w części, w jakiej dotyczyła:

a) przeprowadzonych postępowań konkursowych wraz z podziałem na poszczególne poradnie oraz oddziały;
b) danych o nawiązaniu współpracy z lekarzami w oparciu o umowy cywilnoprawne i kontrakty.

Wskazano, że ponieważ żądane nieudostępnione informacje mają charakter informacji przetworzonych zgodnie z art. 3 pkt 1 u.d.i.p. należy wykazać szczególny interes publiczny. Skarżący stwierdził jednak, powołując się na doktrynę, że żądane przez niego informacje mają charakter informacji prostych, mimo to wykazał spełnienie przesłanki ważnego interesu publicznego. Żądane informacje pozwolą – zdaniem Skarżącego – na weryfikację przez Okręgową Radę Lekarską, czy istnieje zagrożenie dla ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych i podjęcie odpowiednich działań mających na celu pomoc i wsparcie. Mimo tej argumentacji Dyrektor wydał decyzję, wskazaną wyżej.

Z uwagi na przedstawioną tu argumentację Skarżący wniósł pismo zatytułowane „Odwołanie od decyzji (…)", kierując je do „Organu II instancji" za pośrednictwem Dyrektora. Pismo to Dyrektor zakwalifikował jako „wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy" i, podpisując się pod nową decyzją, utrzymał w mocy poprzednio wydaną przez siebie decyzję.

Na powyższą decyzję Skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, wnosząc o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji. Zarzucił on naruszenie m.in:

a) art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 6 k.p.a, w zw. z art. 61 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1 u.d.i.p., poprzez błędne rozpatrzenie całości materiału dowodowego, w tym błędne przyjęcie, że Skarżący nie wykazał interesu publicznego, albowiem uzyskanie informacji przez Skarżącego jest sprzeczne z ustawą o izbach lekarskich, podczas gdy każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania przedmiotowych informacji, a gdy jest ona przetworzona, Skarżący musi wykazać szczególny interes publiczny;
b) art. 7 k.p.a. w zw. z art 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez błędne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz niewyczerpujące zebranie i błędne rozpatrzenie całości materiału dowodowego, w tym błędne przyjęcie przez Dyrektora (…), że nieposiadanie w dniu złożenia wniosku gotowego do zestawienia we wnioskowanej formie i zakresie przesądza o tym, iż żądana informacja jest informacją publiczną przetworzoną, podczas gdy należy odróżnić przetworzenie informacji od jej przekształcenia;
c) art. 127 ust. 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 17 pkt 3 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 15 k.p.a. poprzez uchybienie wymogowi rozpatrzenia odwołania przez organ administracji publicznej wyższego stopnia, co spowodowało zaistnienie w sprawie pozornej dwuinstancyjności postępowania, ponieważ decyzję wydał i odwołanie od niej rozpoznał ten sam organ, a nawet ten sam podmiot.

2. Ocena prawna stanowiska sądu

Uzasadnienie prawne wyroku rozpoczęło się klarownym wyjaśnieniem na temat samej formy kontroli sprawy administracyjnej oraz zaznaczeniem, że Sąd nie jest przy tym związany granicami wniesionej skargi. Następnie skład orzekający omówił po kolei kwestie sporne. Po pierwsze przeprowadził ogólny wywód na temat środków zaskarżenia, które były w zależności od interpretacji stron możliwe w tej sprawie (odwołanie od decyzji, wniosek o ponowne rozpatrzenie). Uchybienia w tym zakresie wskazał jako podstawę do uchylenia zaskarżonej decyzji. Sąd uznał jednak za konieczne omówienie dalszych problemów występujących w wydanej decyzji. Rozważył on zagadnienie klasyfikacji informacji jako przetworzonej lub prostej, a także przeanalizował niedookreślony zwrot „szczególnego interesu publicznego".

2.1. Problem proceduralny

2.1.1. Rozróżnienie pojęć organu administrującego i organu administracji publicznej (organu władzy publicznej)

W celu ustalenia, które przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w tej sprawie należy zastosować w pierwszej kolejności, trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy Dyrektor Samodzielnego Publicznego Szpitala Klinicznego jest podmiotem niebędącym organem władzy publicznej. Skład orzekający nie miał w tym zakresie żadnych wątpliwości i jednoznacznie wskazał, że dyrektor szpitala jest właśnie takim podmiotem.

Trzeba zauważyć, że w doktrynie występuje zasadnicze rozróżnienie między organami administracji publicznej, a organami administrującymi zakładami administracyjnymi (publicznymi), które nie są organami władzy publicznej[3]. Jak wskazuje prof. Janusz Sługocki[4], organy administracji publicznej charakteryzują się wyodrębnieniem z części aparatu administracji publicznej, działaniem w imieniu i na rachunek państwa i wykonywaniem zadań publicznych z zakresu administracji publicznej, przysługujących na podstawie prawa. Aby wyjaśnić istotę organów administrujących w pierwszej kolejności trzeba natomiast zdefiniować zakład administracyjny, będący zupełnie innym podmiotem administrującym niż organy administracji. Według wspomnianego autora jest to jednostka organizacyjna, niebędąca organem państwowym ani organem samorządu, powołana do wykonywania zadań publicznych i uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych, wyposażona w zespół środków osobowych (personel) i rzeczowych, realizująca zadania publiczne i korzystająca z władztwa zakładowego. Zakłady administracyjne mogą na przykład wydawać akty władztwa zakładowego zewnętrzne, których podjęcie skutkuje stworzeniem nowej sytuacji prawnej adresata także w zewnętrznej sferze działania administracji. Wśród zakładów administracyjnych można wyróżnić m.in.: ośrodki zdrowia, szpitale. Warto dodać, że stwierdził to również Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 8 listopada 2012 roku o sygn. II OZ 958/12 („zakład opieki zdrowotnej jest zakładem administracyjnym"). Zakłady te mają w swojej strukturze organy administrujące, a więc takie, które administrują jego działaniem i podejmują wskazane akty władztwa, również w pewnym zakresie funkcje administracji publicznej.

Ze względu na powyższe rozważania trzeba zdecydowanie przyznać rację Sądowi w tym zakresie. Szpital jest zakładem administracyjnym, natomiast Dyrektor szpitala jako organ administrujący tym zakładem, jest podmiotem niebędącym organem władzy publicznej.

Zgodnie z glosowanym wyrokiem Sąd nie ma też wątpliwości co do tego, że szpitale wykonują zadania publiczne w zakresie ochrony zdrowia. Dlatego też bezsprzecznie zakres podmiotowy u.d.i.p. również je obejmuje, w wyniku czego dyrektorzy tych podmiotów są zobowiązani do udostępniania informacji publicznej. Można przytoczyć tu także wyrok WSA w Poznaniu z 10 stycznia 2018 roku o sygn. II SAB/Po 162/17, który zakwalifikował szpital jako podmiot zobowiązany do udzielania informacji publicznej dotyczącej jego funkcjonowania. Natomiast NSA w wyroku z 25 kwietnia 2018 roku o sygn. I OSK 2373/17 przyjął, że (co ma związek z rozważaniami wyżej) termin „zadania publiczne" (art 4 u.d.i.p.) jest pojęciem szerszym od terminu „zadania władzy publicznej" (art. 61 Konstytucji RP) i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy publicznej.

3 M. Kotulski, *Organy administracji publicznej*, (w:) *Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2016, s. 259–274.

4 J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2023, s. 56–72.

2.1.2. Właściwy dla sprawy środek zaskarżenia

Konsekwentnie do słusznie przyjętych wniosków, że:
a) szpital jest podmiotem zobowiązanym do udostępnia informacji publicznej, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.;
b) Dyrektor występował w sprawie jako podmiot niebędący organem władzy publicznej.
Sąd wskazał na zastosowanie do powyższego art. 17 u.d.i.p., co oznacza, że od decyzji wydanej na podstawie art. 17 w związku z art. 16 u.d.i.p. przysługuje, zgodnie z art. 17 ust. 2 u.d.i.p., wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, podlegające rozpoznaniu przez ten sam podmiot, który ją wydał.

Warto przedstawić przyjęte przez judykaturę stanowisko odnośnie do tego zagadnienia. W orzecznictwie podkreśla się, że jeśli organ wydający decyzję nie może być traktowany jako organ władzy publicznej to w takim przypadku nie przysługują środki odwoławcze przewidziane dla orzeczeń organów administracji publicznej. Możliwe jest zaś wyłącznie wniesienie o ponowne rozpoznanie sprawy – w myśl art. 17 ust. 2 u.d.i.p. (*vide* wyrok NSA z 25 kwietnia 2018 roku o sygn. I OSK 2373/17, wyrok WSA w Warszawie z 4 maja 2021 roku o sygn. II SA/Wa 2560/20, wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2016 roku o sygn. IV SA/Gl 194/16).

Do rozważań w tym zakresie należy również dodać, że już akt o najwyższej mocy prawnej w Polsce, czyli Konstytucja RP wskazuje w art. 78 na prawo przysługujące każdemu do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Trzeba tu jednoznacznie zaznaczyć, że wyjątku przewidzianego w tym artykule w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae* nie należy interpretować rozszerzająco. Dlatego też jedynie enumeratywnie określony w ustawach katalog rozstrzygnięć może podlegać wyłączeniu z zasady zaskarżalności. Ustawa o dostępie do informacji publicznej takiego katalogu wyjątków nie przewiduje.

Zgodnie z przyjętymi w doktrynie i judykaturze cechami odwołania wniosek o ponowne rozpatrzenie wszystkie je posiada z wyłączeniem dewolutywności. Ponadto, jak się podkreśla, należy mieć tu na uwadze aspekt funkcjonalny, to właśnie z tego punktu widzenia oceniane jest znaczenie środków zaskarżenia we wspomnianym wyżej artykule Konstytucji. Chodzi tu o zakres ochrony praw jednostki związany z określonym sposobem działania organu. W orzecznictwie wskazuje się, że punkt ciężkości przy ocenie istoty środków zaskarżenia spoczywa na prawnej możliwości ponownego rozpatrzenia tej samej sprawy. Zdaniem W. Chróścielewskiego[5] argumenty, które kładą nacisk na dewolutywność są zatem nietrafne. Orzecznictwo konstytucyjne wskazuje na równoważność tego środka zaskarżenia z odwołaniem (*vide* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 2011 roku o sygn. SK 3/11, wyrok TK z 13 listopada 2003 roku o sygn. K 51/02). Dlatego też ustawodawca mimo, że w sytuacjach określonych w art. 17 u.d.i.p. daje wnioskodawcy możliwość złożenia wyłącznie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, czyni zadość wymaganiom konstytucyjnym w zakresie wyodrębnionych w konstytucji środków ochrony wolności i praw.

5 W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 3, s. 139.

Z uwagi na powyższy wywód należy przyznać rację Sądowi, który uznał, że Dyrektor (…) prawidłowo zakwalifikował pismo Skarżącego zatytułowane „Odwołanie od decyzji (…)" jako wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, a nie jako odwołanie.

2.1.3. Obowiązek wyłączenia pracownika, który brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji

W następnej części uzasadnienia prawnego wydanego wyroku Sąd stwierdził, że wydając zaskarżoną decyzję Dyrektor (…) dopuścił się naruszenia art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w zw. z art. 17 ust. 1 i 2 i w zw. z art. 16 u.d.i.p. Z uwagi na to, że w sprawie doszło do nieprawidłowego wydania obu decyzji przez tę samą osobę.

W pierwszej kolejności skład orzekający wskazał na obowiązek odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w zaistniałej sprawie na podstawie odesłania wewnątrzsystemowego znajdującego się w art. 16 i art. 17 u.d.i.p. Wskazał na konieczność zastosowania art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., który realizuje zasadę *nemo iudex in causa sua*. Następnie przedstawił ogólny wywód o zapewnieniu bezstronności w postępowaniu dzięki temu przepisowi. Zaznaczył występujące rozbieżności orzecznicze w zakresie stosowania tej instytucji i przytoczył orzecznictwo, wskazując na konieczność wyłączania pracowników w sytuacji określonej w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. Sąd zaznaczył, że przywołany przepis ma charakter *ius cogens* i należało wyłączyć Dyrektora z ponownego rozpoznawania sprawy, a jego obowiązkiem było upoważnienie w trybie art. 268a k.p.a. innego pracownika do wydania rzeczonej decyzji.

Rozważania w tym zakresie, jak słusznie zauważył Sąd, należy zacząć od zwrotu „odpowiednie stosowanie" przepisów k.p.a., który pojawia się w u.d.i.p. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „odpowiednie stosowanie przepisów" polega na tym, że niektóre z nich stosowane są wprost, inne ulegają modyfikacji, a jeszcze inne w ogóle nie mogą być stosowane. Ocena zakresu odpowiedniego stosowania przepisu musi uwzględniać cel regulacji (*vide* postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2013 roku o sygn. II GSK 2054/12 lub postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lutego 2013 roku o sygn. I GSK 318/21). Dlatego też „odpowiednie" zastosowanie przepisów k.p.a. może być odbywać się tylko w takim zakresie i w taki sposób, żeby uzupełniać, a nie modyfikować przepisy u.d.i.p. Sąd trafnie wskazał, że do art. 17 ust. 2 należy zastosować art. 24 k.p.a., ponieważ dotyczy odwołań, a tym samym uzupełnia w zgodzie z odesłaniem regulacje wspomnianej wyżej ustawy.

Następnie trzeba powiedzieć, że na organach o jednoszczeblowej strukturze ciąży szczególny obowiązek zapewnienia, by przy ponownym rozpatrywaniu sprawy przez ten sam organ nie brali udziału pracownicy, którzy mieli jakikolwiek związek z poprzednim rozstrzygnięciem, ponieważ musi zostać zapewniony standard sprawiedliwości proceduralnej i dodatkowo muszą zostać wprowadzone takie transparentne rozwiązania, by uniknąć zarzutu „pozornej bezstronności". Z uwagi na to, że ponowne zainteresowanie pracownika w danej sprawie rodzi niebezpieczeństwo stronniczego, sprzecznego z celem postępowania, rozstrzygnięcia nieopartego na obiektywnej jej ocenie. Wskazywał na to NSA w uchwale 7 sędziów z 18 lutego 2013 roku o sygn. II GPS 4/12. Należy dodać też, że w k.p.a. przewidziano sankcje w przypadku naruszenia tego przepisu, ponieważ, zgodnie z art. 145 § 1

pkt 3 k.p.a. wobec decyzji ostatecznych, naruszenie art. 24 k.p.a. jest przesłanką do wznowienia postępowania administracyjnego.

Warto przyjrzeć się również aktom prawa europejskiego, w tym Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[6]. W akcie tym w art. 6 zaakcentowane zostało znaczenie bezstronności dla realizacji prawa do sądu. Można przytoczyć tu dwa orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku z 8 lutego 2000 roku w sprawie McGonnell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu o sygn. 28488/95 wskazano, że każde bezpośrednie zaangażowanie w proces stanowienia przepisów ustawowych lub wykonawczych może prowadzić do powstania wątpliwości co do bezstronności sędziego, który następnie rozstrzyga, czy istnieją podstawy do odejścia od literalnego brzmienia tych przepisów. Natomiast wyrok z 28 września 1995 roku w sprawie Procola przeciwko Luksemburgowi o sygn. 14570/89 dotyczył bezstronności sędziowskiej związanej z wcześniejszym uczestnictwem w wydaniu opinii o projekcie przepisów, na podstawie których rozpatrywano następnie skargę na decyzję administracyjną. Przytoczone tu orzeczenia mają związek również z funkcjonowaniem niesądowych organów rozstrzygających o sytuacji prawnej jednostki, od których w demokratycznym państwie prawa również wymaga się zachowania bezstronności (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 1996 roku o sygn. K 11/95). Warto podkreślić, że w przywołanej uchwale NSA z 18 lutego 2013 roku o sygn. II GPS 4/12 wskazano, że potrzeba przytoczonych wartości konstytucyjnych (art. 78 w zw. art. 2 Konstytucji RP) w postępowaniu administracyjnym jest bezwarunkowa i nie może być uzależniona od modelu postępowania administracyjnego. Nie ulega wątpliwości też, co zostało wyjaśnione w poprzednim punkcie, że postępowanie administracyjne, w którym w skutek wniesienia środka zaskarżenia ten sam organ ponownie rozpatruje sprawę, spełnia cechy odwołania i powinno ono odpowiadać wszystkim standardom sprawiedliwości proceduralnej.

Konkludując wywód należy wskazać, że zgodnie z uchwałą NSA z 18 lutego 2013 roku o sygn. II GPS 4/12 zaangażowanie innych osób do orzekania po raz drugi w sprawie administracyjnej służy poprawie jakości wydawanych decyzji. Natomiast decyzja, która tylko z pozoru została podjęta w sprawie dwukrotnie, gdyż decyzję weryfikowała ta sama osoba, która brała udział w jej wcześniejszym wydawaniu, w odczuciu społecznym będzie znacznie gorzej oceniona. Ponadto może mieć negatywny wpływ na zaufanie obywateli do działań administracyjnych.

Na podstawie powyższych argumentów bezsprzecznie należy się zgodzić ze stanowiskiem Sądu, który wskazał naruszenie wymienionych wyżej przepisów ze względu na wydanie obu decyzji przez tę sama osobę. Na zakończenie warto przytoczyć fragment wyroku NSA z 24 września 2015 roku o sygn. I OSK 1762/14: „zatem treść art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. przesądza o obowiązku wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu w przedmiocie odmowy udzielenia informacji publicznej, w którym to postępowaniu ten sam zobowiązany podmiot ponownie rozpatruje sprawę".

6 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993, nr 61, poz. 284).

2.2. Problem merytoryczny

2.2.1. Kwalifikacja informacji publicznej jako informacji prostej lub informacji przetworzonej

Zdaniem Sądu zakres spornych informacji objętych wnioskiem (przytoczone na początku glosy) nie pozostawia żadnych wątpliwości – mają one charakter informacji prostych. Skład orzeczniczy argumentuje tym, że:

a) taka informacja, wskutek jej udostępnienia, nie staje się informacją nową jakościowo;
b) jej udostepnienie nie wymaga od organu ponadprzeciętnych czynności i ponadprzeciętnej analizy, a jedynie prostego udostępnienia w formie pisemnej;
c) gdyby każdą czynność odszukania traktować jako przetworzenie informacji, prawo do informacji publicznej przestałoby być powszechne, a tym samym nie czyniłoby zadość postanowieniom Konstytucji RP.

Rozważając ten problem, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brak definicji legalnych tych pojęć[7], w związku z czym niezbędne jest sięganie do definicji wypracowanych przez doktrynę i orzecznictwo. W wyroku Sąd przytacza następujące definicje:

1. Informacja przetworzona to taka informacja, na którą składa się określona liczba tzw. informacji prostych, podlegających wyodrębnieniu w sposób dostosowany do żądania wnioskodawcy poprzez konieczność dokonania stosownych analiz, wyciągów bądź zestawień (wyrok NSA z 21 września 2012 roku o sygn. I OSK 1477/12).
2. Kryterium identyfikującym informację przetworzoną stają się dodatkowe czynności, które musi wykonać podmiot zobowiązany w celu wytworzenia takiej informacji. Zazwyczaj chodzi o te czynności, których celem jest wyodrębnienie określonych informacji prostych (dokumentów) ze zbioru informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i przygotowanie ich do udostępnienia[8].
3. Informacją przetworzoną jest tylko taka informacja, która w momencie złożenia wniosku nie istnieje, a jej wytworzenie wymaga twórczego i analitycznego działania zobowiązanego (jego pracowników), polegającego na stworzeniu informacji według kryteriów i metod wskazanych przez wnioskodawcę[9].

Odnosząc się do argumentów Sądu przy kwalifikacji informacji objętych zakresem wniosku, można przyjąć odmienne stanowisko. Po pierwsze zgromadzenie na podstawie przeprowadzonej analizy określonych danych, według kryterium wyboru oznaczonego we wniosku (tj. wskazany okres, wyodrębnienie grupy zawodowej lekarzy) tworzy informację nową jakościowo[10]. Po drugie informacja, którą chciał uzyskać Skarżący stanowi sumę informacji prostych i wymaga szeregu czynności poszukiwawczych i eliminacyjnych (*vide* wyrok WSA w Gdańsku z 13 listopada 2013 roku o sygn. II SA/Gd 648/13). Z uwagi na to, że w przyto-

7 P. Sitniewski, *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura,* Warszawa 2020, s. 268–275.

8 M. Jabłoński, *Udostępnianie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015, s. 131.

9 P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 85–86.

10 G. Sibiga, *„Informacja przetworzona" i „przetworzenie informacji" po nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 16.9.2011 r.*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2012, nr 3 (12), s. 166.

czonym stanie faktycznym należałoby w każdej z poradni szpitala niejako „przewertować" umowy z personelem i wybrać te, które były zawierane we wskazanym okresie, dotyczyły lekarzy oraz były poprzedzone postępowaniem konkursowym. Odnosząc się do argumentu Sądu dotyczącego ograniczenia cechy powszechności konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, należy przywołać wyrok TK z 18 grudnia 2018 roku o sygn. SK 27/14. Wskazano w nim jednoznacznie, że prawo dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie może być rozumiane jako nieograniczony instrument do pozyskiwania informacji o funkcjonowaniu organów objętych zakresem u.d.i.p. W doktrynie również podkreśla się czasem, że art. 61 Konstytucji RP może być ograniczony w związku z określoną koncepcją informacji przetworzonej, informacji technicznej, czy dokumentu wewnętrznego, bądź nadużycia prawa[11].

Zdeterminowano elementy definicyjne, zgodnie z którymi informacja prosta staje się informacją przetworzoną, jeśli po przeprowadzeniu czynności na informacji prostej powstaje nowa informacja, której przedtem nie miał podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej. Informacja przetworzona jest to informacja nowa (nieistniejąca przed złożeniem wniosku o jej udostępnienie), która zostanie przygotowana „specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Takimi właśnie cechami charakteryzuje się informacja publiczna objęta wnioskiem Skarżącego.

Reasumując, przytoczone argumenty, a w szczególności elementy uzasadnienia wyroku Trybunału, wskazują, że – wbrew poglądowi Sądu – informację objętą wnioskiem w tej sprawie należy zakwalifikować jako przetworzoną.

2.2.2. Przesłanka szczególnego interesu publicznego

Omawiając ostatni problem występujący w uzasadnieniu wyroku, Sąd przedstawił definicję „szczególnego interesu publicznego", który jest zwrotem niedookreślonym i stwierdził, że Skarżący – choć jedynie z ostrożności – wykazał go w swojej sprawie.

W doktrynie przyjmuje się, że pojęcie to w swej istocie odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa i innych ciał publicznych jako prawnej całości[12]. Nie ma wątpliwości, że dotyczy też ochrony zdrowia, która jest wartością konstytucyjną. Dlatego też przyjmuje się, że przesłankę tę może zrealizować jedynie wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga. Chodzi tu o możliwość realnego i efektywnego zaangażowania się przez ten podmiot w wykorzystanie dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga. W orzecznictwie wyrażony został pogląd, przytoczony w wyroku NSA z 10 stycznia 2014 roku o sygn. I OSK 2111/13, że charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji, mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku. Podkreśla się również, że konieczne jest stwierdzenie, że udostępnienie informacji przetwo-

11 M. Jaśkowska, *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, Zeszyty Prawnicze 2020, nr 3 (20), s. 228.

12 D. Pudzianowska, *Dostęp do informacji publicznej*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 520.

rzonej jest szczególnie ważne dla interesu publicznego (*vide* przytoczony wyżej wyrok TK z 18 grudnia 2018 r. o sygn. SK 27/14).

Ze względu na przedstawioną wyżej argumentację należy przyznać rację Sądowi, który zgodził się ze Skarżącym i stwierdził, że spełnił on przesłankę szczególnego interesu publicznego. Uzyskanie informacji publicznej objętej zakresem wniosku rzeczywiście może przyczynić się do podjęcia odpowiednich działań ze strony Okręgowej Rady Lekarskiej, mających na celu pomoc i wsparcie w realizacji tej bardzo ważnej konstytucyjnej wartości, jaką jest ochrona zdrowia (art. 68 Konstytucji RP).

Wnioski

Pomimo stosunkowo lakonicznego uzasadnienia omawianego wyroku, w szczególności w zakresie braku wyjaśnienia dlaczego dyrektor szpitala nie jest podmiotem będącym organem władzy publicznej, należy podzielić wyrażony przez Sąd pogląd, że decyzję należało uchylić ze względu na rozpoznanie sprawy dwa razy przez tą samą osobę. Przedstawione argumenty z orzecznictwa i literatury jednoznacznie wskazywały na taką konieczność. Choć przedmiotem oceny Sądu nie mogła być na tym etapie sprawy kwestia prawidłowości zastosowania prawa materialnego, Sąd ze względu na ekonomikę postępowania wskazał również na uchybienia w tym zakresie. O ile należy zgodzić się ze składem orzekającym w zakresie, w jakim stwierdził on spełnienie przez Skarżącego przesłanki „szczególnego interesu publicznego", o tyle nie można w zakresie, w jakim Sąd dokonał kwalifikacji informacji objętej wnioskiem jako prostej. Należało zakwalifikować tę informację jako przetworzoną, bowiem żądana we wniosku informacja stanowi sumę informacji prostych, ale wymaga dla jej zebrania szeregu czynności poszukiwawczych i eliminacyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, w przywołanym już wyroku z 13 listopada 2013 roku o sygn. II SA/Gd 648/13, niemalże identyczne pytanie (również dotyczące zatrudnienia personelu w szpitalu) bez wątpliwości zakwalifikował jako informację przetworzoną. Ze względu na definicje doktrynalne oraz postulat jednolitości orzecznictwa, WSA w Szczecinie w uzasadnieniu wyroku z 17 stycznia 2024 roku o sygn. I SA/Sz 634/23 również powinien informację publiczną objętą wnioskiem w tej sprawie zakwalifikować w ten sposób.

Bibliografia

Literatura

Chróścielewski W., *Glosa do uchwały NSA z 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 3.

Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007.

Jabłoński M., *Udostępnianie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015.

Pudzianowska D., *Dostęp do informacji publicznej*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.

Kotulski M., *Organy administracji publicznej*, (w:) *Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2016.

Sitniewski P., *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*.

Sługocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2023.

Jaśkowska M., *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, Zeszyty Prawnicze 2020, nr 3 (20).

Sibiga G., *„Informacja przetworzona" i „przetworzenie informacji" po nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 16.9.2011 r.*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2012, nr 3 (12).

Akty prawne

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

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483).

Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z 13 marca 1996 r., sygn. K 11/95.

Postanowienie NSA z 8 listopada 2012 r., sygn. II OZ 958/12.

Postanowienie NSA z 16 stycznia 2013 r., sygn. II GSK 2054/12.

Postanowienie NSA z 18 listopada 2021 r., sygn. II GSK 318/21.

Uchwała NSA z 18 lutego 2013 r., sygn. II GPS 4/12.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 września 1995 r. sygn. 14570/89.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 lutego 2000 r. sygn. 28488/95.

Wyrok TK z 13 listopada 2003 r., sygn. K 51/02.

Wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07.

Wyrok TK z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11.

Wyrok TK z 18 grudnia 2018 r., sygn SK 27/14.

Wyrok NSA z 21 września 2012 r., sygn. I OSK 1477/12.

Wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., sygn. I OSK 2111/13.

Wyrok NSA z 24 września 2015 r., sygn. I OSK 1762/14.

Wyrok NSA z 25 kwietnia 2018 r., sygn. I OSK 2373/17.

Wyrok WSA w Gdańsku z 13 listopada 2013 r., sygn II SA/Gd 648/13.

Wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2016 r., sygn. IV SA/Gl 194/16.

Wyrok WSA w Poznaniu z 10 stycznia 2018 r., sygn. II SAB/Po 162/17.

Wyrok WSA w Warszawie z 4 maja 2021 r., sygn. II SA/Wa 2560/20.

Wyrok WSA w Szczecinie z 17 stycznia 2024 r., sygn. I SA/Sz 634/23.

CYTOWANIE

Jan Brzuchalski, *Glosa częściowo aprobująca do Wyroku WSA w Szczecinie z 17 stycznia 2024 roku, I SA/Sz 634/23*, Studia Administracyjne 1(21)/2025, 47–58, DOI: 10.18276/sa.2025.21-04.

Studia Administracyjne 1(21)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.21-05 | s. 59–68

Krzysztof Woźniak

kolkrabe1975@gmail.com
ORCID: 0000-0002-6926-9396

OPEN ACCESS
CC BY SA

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 7 kwietnia 2020 roku (sygn. akt II SA/Rz 122/20)

ABSTRAKT

Komentowany wyrok definiuje uprawnienie do wystąpienia z inicjatywą wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. Sąd odmawia właścicielowi nieruchomości tego prawa, uznając że inne niż gmina, powiat i województwo podmioty prawa mogą jedynie „zwrócić się z prośbą" w trybie pozakodeksowym do organu wykonawczego właściwej jednostki samorządu terytorialnego o złożenie wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Wskazano, że prawo złożenia przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego jest jego prawem autonomicznym. W glosie krytycznie odniesiono się do tego stanowiska.

SŁOWA KLUCZOWE

wywłaszczenie, inicjatywa wszczęcia postępowania, uznanie administracyjne, prawo do sądu

Of the Note of the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Rzeszów dated April 7, 2020. (Case No. II SA/Rz 122/20)

ABSTRACT

The commented judgment defines the right to take the initiative to commence expropriation proceedings. The court denies the owner of the property this right, holding that legal entities other than the municipality, county and province can only "initiate" the executive body of the relevant local government to file an application to launch expropriation proceedings. It was pointed out that the right of the executive body of a local government unit to file a motion to initiate expropriation proceedings is its autonomous right. The gloss critically referred to this stance.

KEYWORDS

expropriation, initiative to commence proceedings, administrative discretion, right to court

Teza

Złożenie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego może być zainicjowane podaniem właściciela nieruchomości. Podanie właściciela nie wiąże organu, ale skutkuje wszczęciem ogólnego postępowania administracyjnego, w którym organ podejmuje decyzję o złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego do starosty lub o odmowie złożenia wniosku. Decyzja procesowa w przedmiocie złożenia wniosku do starosty jest wydana w warunkach uznania administracyjnego i podlega kontroli sądu administracyjnego.

Komentowane orzeczenie zapadło na skutek skargi A. sp. j. – właściciela nieruchomości na postanowienie Wojewody w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wywłaszczenia nieruchomości przeznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogi publiczne. Orzeczenie dotyczyło zagadnienia związanego z ustaleniem, czy właściciel nieruchomości może inicjować wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Zdaniem WSA w Rzeszowie właściciel nie może złożyć wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, ponieważ nie jest – zgodnie z art. 115 ust. 1 u.g.n.[1] – podmiotem z kręgu legitymowanych, mimo że Skarżący złożył wniosek o wszczęcie postępowania o wywłaszczenie przez organ wykonawczy gminy – Prezydenta Miasta (…), a nie we własnym imieniu. Sąd stanął na stanowisku, że prawo złożenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego jest jego prawem autonomicznym, co oznacza że organ ten samodzielnie decyduje o realizacji celu publicznego za pomocą instytucji wywłaszczenia nieruchomości, nie jest jednak wykluczone, aby w trybie pozakodeksowym jednostki, zainteresowane rozpoczęciem procedury wywłaszczeniowej, zwracały się z prośbą o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego z urzędu.

Art. 61 § 1 k.p.a.[2] przewiduje dwa tryby wszczęcia postępowania administracyjnego – na żądanie strony i z urzędu. Paragraf 2 przewiduje możliwość wszczęcia postępowania przez organ administracji z urzędu także w sprawie, w której przepis wymaga wniosku strony. Organ jest obowiązany uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć. Powyższa zasada wskazuje, że strona musi wyrazić zgodę na to, by jej sprawy prowadził organ. Nie istnieje przepis, który pozwalałby stronie na inicjowanie postępowania z urzędu, jednak kolejny przepis k.p.a. – art. 61a stanowi, że organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 k.p.a. zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. *A contrario* we wszystkich postępowaniach, w których żądanie jest wnoszone przez podmiot będący stroną (jeśli nie występują inne przyczyny, dla których postępowanie nie może być wszczęte) organ administracji publicznej powinien na żądanie strony prowadzić postępowanie – również w sprawach co do zasady wszczynanych z urzędu. Tym samym przede wszystkim należy ustalić, czy podmiot wnoszący żądanie jest stroną.

1 Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2024, poz.1145).

2 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024, poz. 572).

Art. 28 k.p.a. stanowi, że „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek". Należy przyjąć, że pojęcie strony jest pojęciem z zakresu prawa procesowego. Przeciwstawianie zatem strony w znaczeniu procesowym i strony w znaczeniu materialnym jest w tym ogólnym znaczeniu niedopuszczalne, strona nie jest bowiem kategorią prawa materialnego i nie występuje poza postępowaniem administracyjnym. Przepis art. 28 k.p.a. może natomiast stanowić podstawę do rozważania kwestii tzw. legitymacji proceduralnej strony, tj. uprawnienia podmiotu do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego lub do uczestniczenia w tym postępowaniu jako strona. Redakcja tego przepisu upoważnia do wniosku, że wyodrębnia się legitymację proceduralną czynną (stroną jest każdy, kto żąda czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek) i legitymację proceduralną bierną (stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie). Przepis art. 28 k.p.a. nie wiąże uzyskania statusu strony postępowania administracyjnego ze sposobem jego wszczęcia (art. 61 § 1 k.p.a.). Jedyną przesłanką uzyskania przez dany podmiot statusu strony postępowania administracyjnego jest to, czy legitymuje się interesem prawnym lub obowiązkiem, ze względu na który „żąda czynności organu" lub którego „dotyczy postępowanie". Cechami tego interesu będzie to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego[3]. Należy wskazać, że pojęcie interesu prawnego użyte w ww. przepisie oznacza interes oparty na prawie lub chroniony przez prawo. Jest to kategoria prawna, a więc oparta na obowiązujących przepisach prawa. O istnieniu interesu prawnego decyduje zatem norma prawa materialnego, z której można wywieść, że w stosunku do danego podmiotu istnieje określone prawo lub obowiązek. Innymi słowy, aby można było mówić o posiadaniu interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym należy wykazać istnienie przepisu prawa, z którego wynika, że w związku z toczącym się postępowaniem na dany podmiot może być nałożony obowiązek lub może być temu podmiotowi przyznane określone prawo bądź też może zostać ograniczone przysługujące mu prawo, czy też prawo to może zostać w całości odebrane. Jest oczywiste, że stroną postępowania administracyjnego można być tylko w sprawie określonej w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.

Ogólnej reguły wyinterpretowanej wyżej z art. 61a § 1 k.p.a. nie zmienia przepis szczególny art. 115 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego na rzecz Skarbu Państwa następuje z urzędu, a na rzecz jednostki samorządu terytorialnego – na wniosek jej organu wykonawczego. Właściciel nieruchomości w postępowaniu wywłaszczeniowym ma przymiot strony na równi z jednostką samorządu terytorialnego. Specyfika postępowania wywłaszczeniowego widoczna w dotychczasowej praktyce organów administracji i sądownictwa polega na pozbawieniu właściciela nieruchomości jakiejkolwiek podmiotowości – nie posiada prawa inicjowania tego postępowania, ma pozostawać bierny tak długo, jak długo organ wykonawczy gminy nie wystąpi z wnioskiem, nawet jeśli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lokalizujący na przedmiocie jego wła-

3 J. Borkowski, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2011, art.28, Nb. 7, s. 187, przywołując poglądy W. Klonowieckiego.

sności cele publiczne narusza istotę tego prawa. Jak stwierdza Sąd w uzasadnieniu wyroku, „[e]wentualnym wnioskiem o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego ze strony podmiotu do tego nieuprawnionego, starosta nie byłby żadną miarą związany; co najwyżej (*sic!*) po rozważeniu argumentów w nim wskazanych, a także spełnieniu przesłanek określonych w u.g.n., organ ten mógłby wszcząć z urzędu postępowanie wywłaszczeniowe. Decyzja w tym względzie należy tylko i wyłącznie do tego organu". W świetle tej wypowiedzi należy wskazać, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego nie wszczyna postępowania wywłaszczeniowego z urzędu, a jedynie wnosi żądanie wszczęcia postępowania do starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej (starosta nie wszczyna w omawianym przypadku postępowania z urzędu, a na wniosek organu). Zdemaskowanie tego skrótu myślowego przenosi ciężar uwagi z organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego na starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, jako gospodarza postępowania. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego znajduje się w sytuacji decyzyjnej jako beneficjent wywłaszczenia – ma ona charakter postępowania przedjurysdykcyjnego, którego zwieńczeniem może być złożenie przed starostę wniosku o wszczęcie postępowania, jednak aby podjąć przedmiotową decyzję, organ musi dokonać ustaleń faktycznych – stwierdzić wystąpienie przesłanek wywłaszczenia.

Z merytorycznego punktu widzenia motorem działania administracji jest prawo, ponieważ to ono wyznacza organowi katalog faktów, na które ma on zwracać uwagę, ono też porządkuje i klasyfikuje te fakty, określając skutki, jakie należy z danym faktem łączyć, ale impuls do konkretnego działania i do wydania decyzji o konkretnej treści wywołuje samo zdarzenie faktyczne[4]. Pojawienie się określonego faktu powoduje refleksję na temat tego, czy jest on relewantny w obowiązującym porządku prawnym, czy też nie i jakie konsekwencje może lub powinno pociągać za sobą stwierdzenie jego występowania. Jeśli organ administrujący dojdzie do wniosku, że fakt ten nie jest prawnie obojętny, wówczas podejmie decyzję dotyczącą ewentualnej konieczności powzięcia konkretnych działań w sprawie. Z tak rozumianym impulsem do rozpoczęcia procesu decyzyjnego mamy do czynienia w momencie powstania sytuacji decyzyjnej. Sytuacja decyzyjna jest momentem współwystąpienia normy prawnej mogącej stanowić podstawę działania organu administrującego oraz relewantnego (w ocenie prawodawcy lub samego organu) faktu, czego konsekwencją jest pytanie o skutki, jakie wywołuje lub wywołać powinno stwierdzenie jego zaistnienia. Rozumowania te są częścią fazy przedjurysdykcyjnej (przeddecyzyjnej) tego procesu. Podjęcie decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa będzie możliwe w przypadku istnienia w porządku prawnym normy kompetencyjnej upoważniającej do wydania decyzji stosowania prawa. W przypadku zrealizowania przesłanek wywłaszczenia normą kompetencyjną jest art. 112 u.g.n. Sytuacja decyzyjna jest momentem stwierdzenia faktu, który z uwagi na preferencje prawodawcy lub ocenę organu administracji skutkuje koniecznością podjęcia decyzji o rozpoczęciu procesu stosowania prawa. Jest to moment powstania problemu, który organ musi rozwiązać. Należy rozważyć, czy właściciel rzeczywiście nie może złożyć podania do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego o złożenie przez ten organ żądania wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego do starosty, i w ten sposób zainicjować to postępowanie.

4 J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 16–17.

W komentowanym orzeczeniu powołano pogląd, zgodnie z którym

> (…) pismo, w którym strona wnosi o wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu nie stanowi żądania, o którym mowa w art. 61 § 1 k.p.a. i art. 61a § 1 k.p.a. Tego rodzaju „żądanie", w którym strona domaga się wszczęcia przez organ postępowania z urzędu nie wiąże organu. Nie skutkuje ono również wszczęciem postępowania administracyjnego. Pismo takie należy traktować jako powiadomienie organu o okolicznościach, które zdaniem strony, winny skutkować wszczęciem postępowania z urzędu (tak WSA w Lublinie w wyroku z dnia 8 czerwca 2017 r., o sygn. II SA/Lu 285/17, LEX, WSA w wyroku z dnia 26 lutego 2020 r., o sygn. II SAB/Po 145/19, LEX). Zatem dopiero w sytuacji, gdy z treści podania wypływa wyraźne żądanie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego na wniosek wnoszącego, pojawi się konieczność przyjęcia, że pismo to stanowi podanie w rozumieniu art. 61 § 1 i art. 63 § 1 i 2 k.p.a. Wówczas to ze względu na art. 115 ust. 1 u.g.n. konieczna będzie odmowa wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego ze względu na wyraźne ograniczenie podmiotów uprawnionych jako inicjatorów wywłaszczenia do jednostek samorządu terytorialnego.

Właściciel jest podmiotem nieuprawnionym do złożenia wniosku o wywłaszczenie – to w świetle art. 115 ust. 1 u.g.n. pozostaje poza sporem.

Celem niniejszej glosy nie jest zmiana ukształtowanej linii orzeczniczej, chociaż znane są przypadki, gdy sądy administracyjne odstąpiły od już ukształtowanych poglądów, jak choćby w sprawach dotyczących ulgi meldunkowej, obowiązującej w latach 2007–2008. Dlatego też należy skupić się na niniejszym stanie faktycznym. Wniosek złożony przez stronę był żądaniem, aby to uprawniony organ – Prezydent Miasta – wszczął postępowanie wywłaszczeniowe na podstawie art. 115 ust. 1 u.g.n. na rzecz Gminy Miasto (…). Faktem jest, że uprawnienie Prezydenta Miasta do złożenia wniosku o wywłaszczenie należy do jego kompetencji i ww. żądanie strony nie wiąże organu. Jednak należy rozważyć, czy nie skutkuje wszczęciem postępowania w zakresie merytorycznej oceny przesłanek złożenia przez Prezydenta wniosku na podstawie art. 115 ust. 1 u.g.n. do starosty. Sekwencja wyrażeń: „powiadomienie organu o okolicznościach, które, zdaniem strony, winny skutkować wszczęciem postępowania z urzędu" skutkuje stwierdzeniem, że jeśli „powiadomienie" składa strona postępowania, to traci ono charakter zawiadomienia, bowiem jak wywiedziono wyżej – we wszystkich postępowaniach, w których żądanie jest wnoszone przez podmiot będący stroną (jeśli nie występują inne przyczyny, dla których postępowanie nie może być wszczęte) organ administracji publicznej powinien na żądanie strony prowadzić postępowanie (art. 61a § 1 k.p.a. *a contrario*; powiadomieniem pozostaje jedynie pismo złożone przez nie-stronę). Trudno zgodzić się, że podmiot posiadający interes prawny w rozpoznaniu merytorycznym sprawy, czyli strona – w niniejszym postępowaniu Skarżąca Spółka – może jedynie powiadomić organ o okolicznościach, które winny skutkować postępowaniem z urzędu, a w których posiadaniu organ pozostaje (i mimo wystąpienia tych okoliczności postępowania nie wszczyna). Strona stanowczo żąda złożenia wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego przez uprawniony organ (Prezydenta Miasta) i nie występuje w charakterze wnioskodawcy do Starosty, a tym samym nie jest to wniosek objęty treścią art. 115 ust. 1 u.g.n., przez co nie może być on podstawą odmowy wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. w postępowaniu, w którym występują dwa organy administracji – Prezydent Miasta oraz Starosta, i które to organy w zakresie swoich kompetencji rozpoznają dwie powiązane ze

sobą sprawy administracyjne – Prezydent Miasta w przedmiocie złożenia wniosku o wywłaszczenie i Starosta w przedmiocie wywłaszczenia.

Odmowa wszczęcia postępowania ze względów formalnych, tj. w oparciu o stwierdzenie, że Skarżąca jest podmiotem nieuprawnionym do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego na podstawie art. 115 ust. 1 u.g.n., mimo że złożyła wniosek (Skarżąca) o rozpoznanie przesłanek do złożenia wniosku (przez organ Gminy) o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, a przez to meta-wszczęcie postępowania przed starostą, wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej i odmowa potraktowania żądania strony jako podania, które wszczyna ogólne postępowanie administracyjne, jest pozbawieniem prawa do sądu.

Prawo do sądu wynika z treści art. 45 Konstytucji RP i oznacza, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Regulacja ta jest bardzo istotnym komponentem zasad demokratycznego państwa prawnego[5] i praworządności. Prawo to jest uniwersalne i powszechne. Treść tego przepisu oraz jego istota zostały ukształtowane w nawiązaniu do wiążących Polskę umów międzynarodowych[6] oraz w oparciu o bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Ideą przewodnią istnienia tego prawa jest założenie, że tylko niezawisłe i niezależne sądy mogą ostatecznie orzekać o prawach, wolnościach i obowiązkach jednostki[7]. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne sprowadza się przede wszystkim do badania legalności określonych ustawami form aktywności (bądź jej braku) organów administracji publicznej. Jan Zimmermann wskazuje, że prawo do sądu administracyjnego ma szczególnie doniosły charakter w przypadku regulacji prawnych o charakterze blankietowym, nieostrym, które dają organom duży luz decyzyjny i stanowią podstawę uznania administracyjnego. W takim przypadku sądownictwo administracyjne stanowi najlepszą gwarancję ochrony przed nadużywaniem dyskrecjonalnej władzy oraz dowolnością działalności organów administracji[8]. W konsekwencji bardzo istotną funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona jednostki przed arbitralnością władzy[9]. W przypadku prawa do sądu administracyjnego podmiotem naruszającym prawa jednostki jest organ administracji publicznej, naruszenie następuje poprzez fakt wydania wadliwego aktu administracyjnego bądź jego niewydania. Prawo do sądu administracyjnego polega na możliwości zwrócenia się do sądu administracyjnego w każdej sprawie administracyjnej[10]

5 J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2006, z. 2, s. 307.

6 Art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. nr 61, poz. 248 ze zm.) oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 16 grudnia 1966 (Dz.U. nr 38, poz. 167 ze zm.), rozdz. VI art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej; art. 8 i 19 Powszechnej Deklaracji Praw człowieka z 10 grudnia 1948 r.

7 Za: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 110; B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa osobiste*, (w:) *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 105–106.

8 J. Zimmermann, *Prawo do sądu…*, dz. cyt., s. 309.

9 Wyrok TK z 12 maja 2002 r., SK 28/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38.

10 Sprawa administracyjna to zespół okoliczności prawnych i faktycznych, w których organ administracji publicznej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji

z żądaniem ustalenia legalności aktu administracyjnego bądź bezprawności zaniechania jego wydania i przewlekłości postępowania. Jednym z elementów prawa do sądu administracyjnego jest prawo dostępu do drogi sądowo-administracyjnej. Przyjmuje się przy tym, że o ile sąd administracyjny nie może oceniać zasadności wyboru konkretnej opcji, dostępnej dla organu administracji w ramach uznania administracyjnego, o tyle ma on prawo ocenić proces podejmowania decyzji i jego zasadność[11].

Jedynie merytoryczne rozpoznanie niniejszej sprawy, tj. zbadanie przez Prezydenta Miasta przesłanek do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego inicjowanego jego wnioskiem, zapewnia stronie możliwość zweryfikowania legalności działania tego organu (w postępowaniu zażaleniowym i sądowo-administracyjnym), gdy podstawą faktyczną postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, byłyby „inne okoliczności" niż brak legitymacji do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego – ocena wniosku Skarżącej na tej drugiej podstawie jest zwykłym błędem logicznym – z fałszywego poprzednika (że Skarżąca składa wniosek o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego przed starostę) wynika prawdziwy następnik (że Skarżąca nie należy do kręgu podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego).

Trzeba jednoznacznie stwierdzić, że nieaktualne (jako relikt światopoglądowy) jest również twierdzenie Sądu sformułowane w oparciu o precedens *de facto*, że „decyzja w tym względzie [tj. w przedmiocie decyzji o złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego przez Prezydenta Miasta – dop. K.W.] należy tylko i wyłącznie do tego organu" oraz że „prawo złożenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego jest jego prawem autonomicznym, co oznacza że organ ten samodzielnie decyduje o realizacji celu publicznego za pomocą instytucji wywłaszczenia nieruchomości" (zob. wyrok NSA OZ we Wrocławiu z 8 grudnia 1995 r., sygn. akt SA/Wr 120/95, LEX). Marian Zimmermann w pozycji *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie* wskazuje, że system prawny organizacji państwa, w którym „władca i jego aparat rządzi bezpośrednio według swobodnego uznania" to „państwo policyjne" i jest etapem pomiędzy absolutyzmem a państwem prawnym. Zmiany w zakresie uprawnień organów administracji do samodzielnego i nieskrępowanego przepisami podejmowania decyzji szły w parze z przeobrażeniami ustrojowymi już od XVIII wieku. Administracja cieszyła się wówczas swobodą uznaniową i dowolnością w podejmowaniu decyzji. Wraz z wdrażaniem parlamentaryzmu zaczęto definiować wolność organów władzy wykonawczej do swobodnego działania[12]. Nadal jednak przyjmowano za podstawę tezę, że w tym zakresie, który nie jest uregulowany ustawowo, działalność administracji jest całkowicie swobodna[13]. Swoboda działania usprawiedliwiona była tym, że tylko administracja była uważana za kompetentną, co do ustalenia, czy interes publiczny należy chronić i w jaki sposób[14]. Wraz z przyjęciem modelu

prawnej w postaci udzielania żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem, http:// www.dwup.pl/kszs/files/materialy.pdf (4.09.2015).

11 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 września 1996 r., sygn. akt SA/Ka 1418/95.

12 P. Artymionek, *Wczesne teorie uznania administracyjnego*, http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/wczesne-teorie-uznaniaadministracyjnego.html (20.04.2024).

13 A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004, s. 10.

14 M. Zimmerman, *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959, s. 15.

państwa prawa odwrócono zakres swobody administracji. Podstawą państwa prawnego stała się teza, że organy administracyjne mogą działać tylko na podstawie przepisów prawa. Tym samym również swoboda w podejmowaniu decyzji musiała być uzasadniona konkretnymi przepisami prawa. W rezultacie koncepcja „swobodnego uznania" została zastąpiona przez formułę „uznania administracyjnego"[15]. O ile pierwsza zakładała, że wszelka działalność administracji jest swobodna, i tylko w wyjątkowych sytuacjach ograniczają ją przepisy prawa, o tyle współczesny model zakłada odwrotny zakres. W państwie prawa oczywistością stała się konieczność każdorazowego wykazywania przez administrację prawnej podstawy jej działania, w tym również działania uznaniowego[16]. W kwestii dowolności uznania administracyjnego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zgodnie z wymogami demokratycznego państwa prawnego nie może być mowy o jakimkolwiek „swobodnym", tzn. w określonych granicach niezwiązanym prawem i niekontrolowanym, działaniu administracji. Z instytucji formalnej ustalającej swobodę (niezwiązaną niczym możliwość rozstrzygania) – swobodne uznanie przekształca się jedynie w formę pewnego uelastycznienia administracji, która umożliwia i zobowiązuje odpowiednie organy do zbadania wszystkich okoliczności danego przypadku, w celu wyszukania najbardziej właściwego, odpowiadającego prawdzie obiektywnej i swemu celowi, rozstrzygnięcia[17]. We współczesnym prawie uznanie administracyjne jest rozumiane jako „szczególna forma upoważnienia przez ustawę organów administracji państwowej do określonego zachowania się (działania lub zaniechania), polegająca na przyznaniu organom administracji możności dokonania wyboru spośród dwóch lub więcej, dopuszczalnych przez ustawę, a równowartościowych prawnie rozwiązań"[18].

Kontrola sądowa decyzji uznaniowych jest ściśle powiązana z przyjętą obecnie formą tego uprawnienia. Aktualnie uznaniowe akty administracji są oparte na konkretnych przepisach, liczba rozwiązań dla decyzji uznaniowej organu ogranicza interes indywidualny oraz społeczny, zaś niezbędnym elementem ich legalności jest przeprowadzenie procesu decyzyjnego zgodnie z procedurą (w szczególności prawidłowym i dokładnym ustaleniem stanu faktycznego). Obowiązki organu w tym zakresie są nawet większe, niż przy wydawaniu decyzji związanych[19]. Kontrola sądowa dotyczy więc podstawy uznania administracyjnego oraz prawidłowości procesu wydania decyzji uznaniowej[20]. Ocena uznania administracyjnego przez sądy nie polega na ocenianiu słuszności wybranego przez organ rozwiązania, lecz prawidłowości samego procesu decyzyjnego. Granice uznania to zespół okoliczności faktycznych lub przepisów prawnych, które powodują, że organ administracyjny, działając na zasadzie uznania, działa legalnie, lecz nie dowolnie[21]. Zgodnie z jego treścią organy administracji podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego

15 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – cześć ogólna*, Toruń 2006, s. 204.

16 W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, Państwo i Prawo 2010, nr 5, s. 42–54.

17 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92, OTK z 1993/II/33.

18 W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania…*, dz. cyt., s. 46.

19 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 1999 r., sygn. akt III S.A. 7900/98.

20 A. Błaś, *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)*, (w:) *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. L. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 1999, s. 67.

21 J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 92–98.

oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Konstrukcja ta uprawnia administrację do zastosowania tylko takich decyzji uznaniowych, których merytoryczne źródło będzie efektem wyważenia tych dwóch interesów. Tym samym przyjmuje się, że działanie w ramach uznania administracyjnego pozostawia organom administracyjnym możliwość wyboru jedynie pomiędzy skutkami prawnymi znajdującymi uzasadnienie we względach celowości gospodarczej, zasadach współżycia i interesu społecznego, polityce państwa – czyli zasadach wypełniających dyspozycje art. 7 k.p.a. Organ administracji powinien w uzasadnieniu wskazać, jakie jest powiązanie pomiędzy wybraną konsekwencją prawną, a wyważeniem między potrzebami jednostki i ogółu. Niewłaściwa ocena obu interesów i stanu sprawy w świetle danego rozstrzygnięcia może zostać uznana za przejaw dowolności[22]. Jeśli w sprawach pozostawionych przez ustawodawcę uznaniu administracyjnemu organu orzekającego, interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony. Tworzy się więc – również w orzecznictwie – domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia, o ile to pozytywne rozstrzygnięcie nie jest sprzeczne z interesem ogólnym. Ponadto, wyważenie pomiędzy interesem społeczny a interesem indywidualnym sprzyja tezie, że w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) pozostawienie rozstrzygnięcia sprawy uznaniu organu administracji publicznej oznacza domniemanie decyzji pozytywnej dla strony. Organ może odmówić uwzględnienia wniosku strony, jeżeli wykracza to poza faktyczne możliwości organu, np. z powodu braku przeznaczonych na ten cel pieniędzy albo gdy pozostaje to w sprzeczności z innym prawnie chronionym interesem, który na gruncie danej sprawy bardziej zasługuje na ochronę. Przy tym wystąpienie którejkolwiek z przesłanek negatywnych musi być wykazane w uzasadnieniu decyzji odmownej[23]. Obowiązek do prawidłowego i wszechstronnego przeprowadzenia procedury dowodowej poprzedzającej wydanie decyzji uznaniowej wynika wprost z artykułu 7 k.p.a., który obliguje organ do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w sposób rzetelny i obiektywny bez swobody w tym zakresie[24].

Organ w sytuacji decyzyjnej zainicjowanej podaniem strony o złożenie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego powinien mieć alternatywę – złożyć do starosty wniosek o wywłaszczenie nieruchomości lub odmówić wszczęcia postępowania z powodu innych okoliczności niż ta, że strona nie ma legitymacji do złożenia wniosku o wywłaszczenie. W przedstawionym stanie faktycznym to ostatnie (przyjęte za właściwe) rozstrzygnięcie opiera się na nieetycznej figurze retoryki – sofistyce (z pełnoprawnie pejoratywnym ciężarem znaczeniowym tej metody argumentacyjnej), gdy zasadą powinno być zweryfikowanie przez organ przesłanek do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, a w braku takiej aktywności, zobowiązanie do jej podjęcia przez Sąd.

22 A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 112.

23 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 369/12 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 kwietnia 2006 r., III SA/Wa 97/06.

24 A. Ostrowska, *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego*, (w:) *Wykładnia prawa – odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 22.

Bibliografia

Artymionek P., *Wczesne teorie uznania administracyjnego*, http://www.edukacjaprawnicza.pl/aktualnosci/a/pokaz/c/aktualnosc/art/wczesne-teorie-uznaniaadministracyjnego.html (20.04.2024).

Borkowski J., (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2011, art. 28, Nb. 7, s. 187.

Błaś A., *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)*, (w:) *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. L. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 1999.

Habuda A., *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004.

Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, Państwo i Prawo 2010, nr 5.

Nałęcz A., *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2006.

Ostrowska A., *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego*, (w:) *Wykładnia prawa – odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006.

Przybyszewska-Szter B., *Wolności i prawa osobiste*, (w:) *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.

Starościak J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.

Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.

Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2006, z. 2.

Zimmerman M., *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959.

CYTOWANIE

Krzysztof Woźniak, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 kwietnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Rz 122/20)*, Studia Administracyjne 1(21)/2025, 59–68, DOI: 10.18276/sa.2025.21-05.

Studia Administracyjne 1(21)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.21-06 | s. 69–71

Aneta Kaźmierska-Patrzyczna

Uniwersytet Łódzki
apatrzyczna@wpia.uni.lodz.pl
ORCID: 0000-0002-0515-1436

OPEN ACCESS
CC BY SA

Recenzja publikacji Anny Barczak, Anny Haładyj, Marty Woźniak, *Prawo ochrony środowiska – przed egzaminem*, Warszawa 2024, Wolters Kluwer, s. 418

Recenzowana publikacja mieści się w nurcie badawczym szeroko ujmowanego prawa ochrony środowiska, które jest przedmiotem ciągłego zainteresowania, zarówno ze strony przedstawicieli nauki prawa, przedstawicieli praktyki, jak i społeczeństwa obywatelskiego. Publikacja jest zbiorem najważniejszych zagadnień związanych z prawem ochrony środowiska i została opracowana według nowatorskiej metody, która umożliwia sformułowanie odpowiedzi na konkretnie zadane pytania, z wykorzystaniem aktów normatywnych, doktryny i orzecznictwa, wyznaczając w ten sposób współczesny kierunek nauczania przyczyniający się do szerokiej popularyzacji tej dziedziny prawa i kształtowania świadomości ekologicznej[1]. Sama struktura publikacji sprzyja uporządkowaniu poszczególnych zagadnień przyjmujących postać prostych pytań i odpowiedzi na nie. W odpowiedziach Autorki bazują na podstawowych ustaleniach doktryny i tam, gdzie to możliwe – ugruntowanych stanowiskach judykatury. Autorki podjęły się zatem zadania niezwykle trudnego, a jednocześnie bardzo ważnego dla teorii i praktyki stosowania prawa ochrony środowiska – przedstawienia kluczowych problemów prawnych ochrony środowiska na tle konkretnie sformułowanego pytania i odpowiedzi na nie.

Recenzowana publikacja ma bardzo przejrzysty i logicznie uporządkowany układ treściowy. Zostały w niej przedstawione wszystkie najważniejsze dla tematu zagadnienia, które ujęto w podziale na dwie części. Część pierwsza zatytułowana *Zagadnienia ogólne* obejmuje pięć rozdziałów, w których Autorki poddają wnikliwej analizie następujące zagadnienia: dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska, procedury ocen oddziaływania na środowisko, instrumenty finansowo-prawne w ochronie środowiska oraz odpowiedzialność prawną w ochronie środowiska. W ramach drugiej części publikacji zatytułowanej *Materialna część prawa ochrony środowiska*, składającej się

1 Zob. prekursorskie w tym zakresie opracowanie autorstwa Anny Barczak, *Ochrona środowiska. Organizacja i kontrola*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

z kolei z ośmiu rozdziałów, przedstawiono problematykę ochrony jakości i prawa emisyjnego, ochrony powietrza, gospodarowania odpadami, ochrony roślin i zwierząt, ochrony przyrodniczych wartości środowiska, ochrony wód, ochrony kopalin, stanów szczególnego zagrożenia, ochrony klimatu i adaptacji do zmian klimatu oraz ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji. Zagadnienia te uzupełniają wykazy skrótów i bibliografia.

Przedstawiona w publikacji problematyka dotycząca prawnych aspektów ochrony środowiska została prawidłowo określona zarówno pod kątem zasięgu, jak i szczegółowości poruszanych zagadnień. Tematyka pracy nawiązuje do dotychczasowych osiągnięć i potrzeb nauki i praktyki w dziedzinie szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska. W związku z powyższym wybór zagadnień, a także sposób ich ujęcia należy uznać za wartościowy oraz merytorycznie uzasadniony. Sam tytuł opracowania odzwierciedla szerokie oraz kompleksowe ujęcie poruszanych w pracy zagadnień związanych z obowiązującymi przepisami o ochronie środowiska, których stosowanie wiąże się z dużymi trudnościami w praktyce. W szczególności należy podkreślić nowatorski i przystępny sposób zaprezentowania wskazanej problematyki, która została przedstawiona na tle konkretnie sformułowanego pytania i odpowiedzi na nie, co znacząco wpływa na ułatwienie zdobywania i przyswajania wiedzy z tego zakresu przez wszystkie zainteresowane jednostki i podmioty, w tym aktywnie uczestniczące w stosowaniu przepisów prawa ochrony środowiska.

Do przedstawienia wskazanej problematyki w recenzowanej publikacji Autorki wykorzystały głównie dogmatycznoprawną metodę badawczą, polegającą na kompleksowej i wszechstronnej analizie materiału normatywnego, a także na analizie i ocenie powstałych na tym tle poglądów doktryny głównie prawa ochrony środowiska, ale także prawa administracyjnego oraz orzecznictwa. Przedstawione w niniejszej publikacji zagadnienia dotyczą przede wszystkim prawa polskiego, z odwołaniem, w niektórych przypadkach, do prawa międzynarodowego i unijnego. Analizie zostały poddane polskie akty normatywne z zakresu badanej nauki, w tym przepisy ustrojowe, materialne i procesowe. Dla pełniejszego zobrazowania przedstawianej problematyki Autorki przeprowadziły rozważania na podstawie regulacji zawartych zarówno w aktach prawnych rangi ustawowej, jak i aktach o charakterze wykonawczym.

O rzetelnym i wnikliwym opracowaniu tematu świadczą również odpowiednio dobrane materiały źródłowe. Szczególną uwagę zwraca bogata bibliografia, co pozwala na stwierdzenie, że Autorki dotarły do istotnych publikacji poruszających tematykę pracy. Poddały analizie także wszystkie akty prawne z tego zakresu oraz orzecznictwo.

Recenzowana publikacja została napisana komunikatywnym językiem. Autorki wykazały się umiejętnością syntetycznego ujmowania omawianej materii i przekonująco udowodniły, że potrafią panować nad ogromem opracowywanego materiału.

Biorąc powyższe pod uwagę, można z pełnym przekonaniem stwierdzić, że recenzowana publikacja jest jedyną pozycją na rynku wydawniczym o bardzo aktualnej i ważnej tematyce dotyczącej prawa ochrony środowiska ujętej w oryginalny i atrakcyjny dla czytelnika sposób. Problemy prawne związane z tematyką opracowania przedstawiono na tle konkretnie sformułowanego pytania. Nie ulega żadnej wątpliwości, że ta publikacja, w szczególności ze względu na jej walory edukacyjne, przede wszystkim kierowana jest do studentów prawa i ad-

ministracji oraz studentów innych kierunków związanych z ochroną środowiska (np. ochrona środowiska, ekonomia, zarządzanie, kierunki przyrodniczo-techniczne) czy uczestników studiów podyplomowych. Jednakże, z uwagi na niezwykle kompleksowe zaprezentowanie zagadnień z zakresu prawa ochrony środowiska, odpowiada również na zapotrzebowanie praktyków zajmujących się sprawami ochrony środowiska, a zwłaszcza przedstawicieli władzy publicznej, podmiotów korzystających ze środowiska i innych osób zainteresowanych prawnymi aspektami ochrony środowiska.

CYTOWANIE

Aneta Kaźmierska-Patrzyczna, *Recenzja publikacji Anny Barczak, Anny Haładyj, Marty Woźniak* Prawo ochrony środowiska – przed egzaminem*, Warszawa 2024, Wolters Kluwer, s. 418,* Studia Administracyjne 1(21)/2025, 69–71, DOI: 10.18276/sa.2025.21-06.

Studia Administracyjne 1(21)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.21-07 | s. 73–75

Emilia Gulińska

Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego
e.gulinska@urad.edu.pl
ORCID: 0000-0002-1106-5067

OPEN ACCESS
CC BY SA

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prawne aspekty partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym"

20 marca 2025 roku w Bydgoszczy odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawne aspekty partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym". Miejscem obrad była Biblioteka Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Przedsięwzięcie zostało zorganizowane przez Katedrę Prawa i Postępowania Administracyjnego oraz Katedrę Prawa Gospodarczego i Finansowego Wydziału Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Komitet Naukowy tworzyli: dr hab. prof. ucz. Zbigniew Bukowski (UKW), dr hab. prof. ucz. Tomasz Bojar-Fijałkowski (UKW), dr hab. prof. ucz. Anna Barczak (US), dr hab. prof. ucz. Piotr Rączka (UMK), dr hab. prof. ucz. Lucyna Staniszewska (UAM), dr hab. prof. ucz. Jakub Szlachetko (UG). W skład komitetu organizacyjnego wchodzili natomiast: dr Katarzyna Biskup-Grabowska, dr Dominik Borek, dr Paweł Grzybowski, dr Michał Kiedrzynek, dr Adrian Misiejko, mgr Miłosz Chruściel oraz mgr Ewelina Kuczkowska.

Patronat honorowy nad konferencją objęli: Wojewoda Kujawsko-Pomorski Michał Sztybel, Prezydent Miasta Bydgoszczy Rafał Bruski, jak również Starosta Bydgoski Piotr Kozłowski.

Jak zauważyli organizatorzy, partycypacja społeczna w wykonywaniu zadań publicznych jest aktualnym przedmiotem debaty publicznej oraz dyskursu naukowego. Z jednej strony niekiedy postuluje się możliwie szerokie włączanie obywateli (a nawet nie tylko) w sprawy publiczne, a z drugiej – sygnalizuje się, że praktyka znacznie odbiega od oczekiwań ekspertów skupionych na teoretycznych konstrukcjach. Tym większe wyzwania stoją przed prawodawcami, którzy starają się te procesy ująć w regulacje prawne. Wyzwaniem jest uwzględnienie specyfiki zarówno uregulowań ustrojowych, jak i materialnych oraz procesowych. Wobec tego ważne jest, by stworzyć przestrzeń dyskusji dla badaczy zainteresowanych tymi zagadnieniami w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Zidentyfikowanie problemów i próba odpowiedzi na pojawiające się wątpliwości może doprowadzić nie tylko do ustaleń teoretycznych, ale także do praktycznej implementacji. Przy realizacji naukowych założeń

konferencji organizatorzy zaproponowali następujące obszary badawcze: 1) ustawowe formy partycypacji społecznej, jak budżet obywatelski, debata nad raportem o stanie gminy czy obywatelska inicjatywa uchwałodawcza; 2) formy partycypacji społecznej wprowadzane w poszczególnych samorządach wskutek twórczej wykładni przepisów ustawowych (np. przepisów o konsultacjach społecznych); 3) partycypację społeczną w prawie ochrony środowiska; 4) partycypacja społeczna w prawie zagospodarowania przestrzeni; 5) partycypacja społeczna w toku procedury zmian granic jednostek samorządu terytorialnego; 6) partycypacja społeczna w procedurach kształtowania samorządowych dokumentów strategicznych.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonali: JM Rektor Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy prof. dr hab. Bernard Mendlik, Dziekan Wydziału Prawa i Ekonomii UKW – dr hab. prof. ucz. Radosław Krajewski, Kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego – dr hab. prof. ucz. Zbigniew Bukowski oraz Starosta Bydgoski Piotr Kozłowski.

Następnie wykład inauguracyjny „Filozoficzne podstawy partycypacji" wygłosił ks. dr hab. prof. ucz. Wojciech Wojtyła (URad.). Po wygłoszonym wykładzie odbyła się sesja pierwsza. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym i ochronie środowiska", której moderatorem był dr hab. prof. ucz. Zbigniew Bukowski (UKW). Jako pierwsza wygłosiła wykład dr Agnieszka Knade-Plaskacz (Sąd Rejonowy w Chełmnie) „Zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości według Konwencji z Aarhusa uregulowania krajowe umożliwiające organizacjom ekologicznym uczestniczenie w postępowaniu odwoławczym na prawach strony w sprawach z zakresu ochrony środowiska". Następnie wystąpiła dr Karina Pilarz (UWr) z referatem „Cyfryzacja procesu planowania przestrzennego jako szansa na zwiększenie partycypacji społecznej". W dalszej kolejności głos zabrały: dr Karolina Rokicka-Murszewska (UMK) – „Nowe (?) formy konsultacji społecznych w procedurze planistycznej" oraz dr Emilia Gulińska (URad.) – „Geoankieta jako forma konsultacji społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym". Ostatnią prelegentką podczas tej sesji była dr Aleksandra Główczewska (UMK), która wygłosiła referat „Partycypacja wspólnot mieszkaniowych w samorządzie terytorialnym w aspekcie ochrony zabytków nieruchomych", po czym nastąpiła dyskusja.

Moderatorem panelu drugiego, zatytułowanego „Formy partycypacji społecznej w strukturach jednostek samorządu terytorialnego oraz w wykonywaniu gospodarki komunalnej – cz. 1", był ks. dr hab. prof. ucz. Wojciech Wojtyła (URad.), a jako pierwszy z referatem wystąpił dr Paweł Świtał (URad.). Prelegent przedstawił gwarancje prawne udziału osób ze szczególnymi potrzebami w procesach partycypacji społecznej. Następnie referat „Fundusz sołecki – (nie)idealna forma społecznego wpływu na kierunek polityki finansowej gminy" wygłosił dr Jakub Bryła (UŚ; Wróbel Krupa Polifke Kancelaria Radców Prawnych). W dalszej kolejności głos zabrali: dr Roman Marchaj (UŚ) – „Status prawny członków młodzieżowej rady gminy"; dr Michał Rzepka (Powiatowy Urząd Pracy w Rudzie Śląskiej) – „Rady rynku pracy jako przejaw partycypacji społecznej w realizacji zadań samorządowych z zakresu polityki rynku pracy"; dr hab. Maciej Błażewski (UWr) – „Zastosowanie modelu agencji w spółkach komunalnych" oraz dr Dominik Borek (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), mgr Szymon Raniszewski (Wyższa Szkoła Gospodarki/Akademia Nauk Stosowanych im Haliny Konopackiej w Pruszkowie; Towarzystwo Sieci Naukowej Prawa Sportowego) – „Partycypacja społeczna w miejskich organizacjach sportowych i turystycznych – studium admini-

stracyjnoprawne". Po wszystkich wystąpieniach odbyła się dyskusja na tematy poruszane przez mówców.

Sesji trzeciej „Formy partycypacji społecznej w strukturach jednostek samorządu terytorialnego oraz w wykonywaniu gospodarki komunalnej – cz. 2" przewodniczyła dr Małgorzata Szalewska (UKW). Jako pierwsi w tej części obrad wystąpili dr Dominika Zawacka-Klonowska, dr Łukasz Maszewski (UMK) z referatem „Uwag kilka o (nie)dopuszczalności powoływania Rad Kobiet w jednostkach samorządu terytorialnego". Z kolei „Aktualne zagadnienia prawne budżetów obywatelskich" były tematem rozważań dra Adriana Misiejki (UWK). Następnie dr Anna Kudra-Ostrowska (Ziemski & Partners Kancelaria Prawna Kostrzewska, Kołodziejczak i Wspólnicy) przedstawiła instytucję referendum jako formę konsultowania zmian terytorialnych. Kolejny referat „Normatywny udział mieszkańców a faktyczna rola i znaczenie dla wyniku postępowania w sprawie zmiany granic gminy" wygłosił dr Damian Czesyk (USz). Ostatnim prelegentem w tej części był mgr Beniamin Rozczyński (UAM/NIST), który wygłosił referat „Zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego – potrzeba zmian w zakresie regulacji prawnych". Po wystąpieniach otwarto dyskusję na ich temat.

Konferencję zamknął mgr Miłosz Chruściel (UKW), dziękując wszystkim prelegentom za przyjęcie zaproszenia. Wygłoszone referaty zostaną opublikowane w czasopismach naukowych zawartych w komunikacie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

CYTOWANIE

Emilia Gulińska, *Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Prawne aspekty partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym"*, Studia Administracyjne 1(21)/2025, 73–75, DOI: 10.18276/sa.2025.21-07.

Studia Administracyjne 1(21)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.21-08 | s. 77–79

Dominika Trzeszczoń

Uniwersytet Szczeciński
dominika.trzeszczon@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8318-0278

OPEN ACCESS
CC BY SA

Sprawozdanie z II Konferencji podatkowej Szczecin Tax Update 2025

15 stycznia 2025 roku odbyła się II Konferencja podatkowa Szczecin Tax Update 2025[1], której organizatorem był Zespół Badawczy Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego wraz z Zachodniopomorskim Oddziałem Krajowej Izby Doradców Podatkowych oraz Wielkopolskim Oddziałem Krajowej Izby Doradców Podatkowych. Patronat nad Konferencją objęła Krajowa Administracja Skarbowa.

Głównym celem Konferencji było podsumowanie kluczowych zmian legislacyjnych oraz ocena ich wpływu na funkcjonowanie systemu podatkowego. W trakcie wydarzenia dokonano identyfikacji najistotniejszych orzeczeń sądowych, które stanowiły płaszczyznę do dyskusji na temat przyszłości polskiego prawa podatkowego.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonali Prodziekan ds. Kształcenia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego dr Beata Kanarek wraz z Przewodniczącym Zachodniopomorskiego Oddziału Krajowej Izby Doradców Podatkowych[2] Michałem Zającem, doradcą podatkowym oraz kierowniczką Zespołu Badawczego Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego dr hab. Ewą Kowalewską, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego, którzy podkreślili aktualność i znaczenie prowadzonych badań i rozważań nad systemem podatkowym. Część merytoryczna konferencji rozpoczęła się od wykładu inauguracyjnego „Uzasadnienie do ustawy – czy to wiążący akt prawny w Polsce?", który wygłosił prof. dr hab. Bogumił Brzeziński z Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Konferencja została podzielona na dwie części. Pierwszy panel, w którym wzięło udział ośmiu prelegentów, został poświęcony omówieniu najważniejszych orzeczeń z 2024 roku dotyczących prawa podatkowego. Moderatorem panelu była Alicja Sarna, doradczyni podatkowa, która w ramach wprowadzenia do pierwszej części konferencji, dokonała interpretacji Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2024 roku[3] dotyczącej

1 Więcej: https://wpia.usz.edu.pl/ii-konferencja-podatkowa-szczecin-tax-update-2025/ (4.02.2025).

2 Dalej: Zachodniopomorski Oddział KIDP.

3 Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2024 r., II FPS 1/24, LEX nr 3775416.

unikania podwójnego opodatkowania. Następnie doradca podatkowy, radca prawny dr hab. Adam Bartosiewicz, prof. Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie przeanalizował pytanie prejudycjalne wynikające z postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 stycznia 2024 roku[4], które koncentrowało się na wykładni przepisów prawa unijnego, w szczególności sposobu, w jaki należy stosować przepisy dotyczące podatku od towarów i usług[5] w sytuacji obowiązywania zarówno przepisów krajowych, jak i unijnych. Jako kolejny głos zabrał dr Paweł Mańczyk, doradca podatkowy oraz członek Zespołu Badawczego Prawa Finansowego Wydziału Prawa Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, który na podstawie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 października 2024 roku[6] poruszył problematykę podatku od nieruchomości. W swoim wystąpieniu zwrócił uwagę na wieloaspektowość ustalenia stawki podatkowej, jeśli budynek jest sklasyfikowany w ewidencji gruntów i budynków jako mieszkalny i jednocześnie jest wynajmowany przez właściciela w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Następnie przedstawiciel Krajowej Izby Doradców Podatkowych w Poznaniu Remigiusz Pytlik dokonał interpretacji wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2024 roku[7], który dotyczył stawki VAT dla cesji umowy deweloperskiej. Kolejnym prelegentem podczas pierwszego panelu był doradca podatkowy Marcin Grześkowiak, który wystąpił z referatem dotyczącym tzw. podatku u źródła (WHT). Ostatnim panelistą był dr Mikołaj Kondej, doradca podatkowy, radca prawny, który przeanalizował wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 10 września 2024 roku w sprawie Apple (C-465/20)[8]. W ramach wniosków końcowych wynikających z dokonanej interpretacji stwierdzono, że co do zasady państwo ma swobodę kształtowania swojego systemu podatkowego, lecz musi postępować zgodnie z przyjętymi regułami i interpretacjami prawa. We wskazanym wyroku Komisji Europejskiej przyznano jednak możliwość zakwestionowania przyjętej przez organy interpretacji norm krajowych jako selektywnej pomocy publicznej. W ramach pierwszego panelu głos jako ekspertki zabrały również radczyni prawna Krzysztofa Konieczna reprezentująca Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie oraz radczyni prawna Agnieszka Gojżewska-Antosik z Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego.

Po krótkiej przerwie, podczas której zaproszeni goście mogli zrekapitulować wydarzenia minionej edycji Konferencji, rozpoczęła się druga jej część dotycząca istotnych zmian w prawie podatkowym w 2025 roku. W panelu wzięło udział ośmiu prelegentów, a jego moderatorem był przewodniczący Zachodniopomorskiego Oddziału Krajowej Izby Doradców Podatkowych Michał Zając. Podczas drugiej części obrad zwrócono uwagę na problematykę kasowego podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) jako nowego sposobu rozliczania dla mniejszych przedsiębiorców. Omówiono również procedurę SME w przedmiocie zwolnień podmiotowych z VAT dla podmiotów zagranicznych. W trakcie toczącej się dyskusji

4 Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 stycznia 2024 r., I SA/Wr 4/23, LEX nr 3702679.

5 Dalej VAT.

6 Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (7w) z 21 października 2024 r., III FPS 2/24, LEX nr 3778113.

7 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2024 r. I FSK 1661/20, Legalis nr 3096068.

8 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10 września 2024 r., C-465/20 P, Komisja Europejska przeciwko Irlandii i Apple Sales International., LEX nr 3753710.

głos zabrał doradca podatkowy Krzysztof Czekaj, który przedstawił nowe regulacje, ale także znaczące wątpliwości dotyczące JPK CIT (podatek dochodowy od osób prawnych). Paneliści przenalizowali również wpływ nowych technologii na system podatkowy, a mianowicie skoncentrowali się wadach i zaletach e-Doręczeń jako sposobu dostarczania pism w procedurach podatkowych.

Podsumowania Konferencji w imieniu Organizatorów dokonali Michał Zając oraz dr hab. Ewa Kowalewska, prof. US. II Konferencja podatkowa Szczecin Tax Update 2025 była bardzo ważnym wydarzeniem dla środowiska prawników i specjalistów z zakresu prawa podatkowego. Zaproszeni goście, eksperci omówili najważniejsze wyzwania związane ze stosowaniem prawa podatkowego w praktyce. Podczas Konferencji skoncentrowano się na przyszłych zmianach oraz możliwości ich wpływu na działalność podatników. W związku z powyższym można stwierdzić, że zorganizowane wydarzenie było platformą do dyskusji, a także wymiany poglądów i doświadczeń nad aktualnymi trendami w prawie podatkowym, podczas konferencji podkreślono jednocześnie rolę badań naukowych w kształtowaniu i rozwoju systemu podatkowego w Polsce.

Bibliografia

Wykaz orzecznictwa

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10 września 2024 r., C-465/20 P, Komisja Europejska przeciwko Irlandii i Apple Sales International., LEX nr 3753710.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2024 r. I FSK 1661/20, Legalis nr 3096068.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (7w) z 21 października 2024 r., III FPS 2/24, LEX nr 3778113.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2024 r., II FPS 1/24, LEX nr 3775416.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 stycznia 2024 r., I SA/Wr 4/23, LEX nr 3702679.

Inne

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Konferencja podatkowa Szczecin Tax Update 2025, https://wpia.usz.edu.pl/ii-konferencja-podatkowa-szczecin-tax-update-2025/ (dostęp: 4.02.2025).

CYTOWANIE

Dominika Trzeszczoń, *Sprawozdanie z II Konferencji podatkowej Szczecin Tax Update 2025*, Studia Administracyjne 1(21)/2025, 77–79, DOI: 10.18276/sa.2025.21-08.