UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

STUDIA ADMINISTRACYJNE



NR 2(22)|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 Paulina Jachimowicz-Jankowska

Redaktorzy tematyczni / Thematic editors
dr Paulina Jachimowicz-Jankowska
dr Przemysław Zdyb

Redaktor językowy / Language Editor
Wojciech Frankiewicz

Korekta / Proofreading
Elżbieta Blicharska
Paulina Iwan

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. 5,0. Ark. druk. 4,8. Format B5. Nakład 55 egz. /
Issue I. Publishers' Ark. 5,0; Print Ark. 4,8. Format B5. Print run of 55 copies.

Spis treści / Table of contents

ARTYKUŁY/ARTICLES

Maciej Barmosz

Kształtowanie się i rozwój modelu reprywatyzacji byłych majątków ziemskich w polskim prawie administracyjnym

The formation and development of the model for the reprivatization of former landed estates in Polish administrative law 5

Arkadiusz Lelek

Propozycje przyznania jednostkom samorządu terytorialnego udziału w podatkach pośrednich a struktura dochodów samorządów

Proposals to grant local government units a share in indirect taxes and the structure of local government revenues 21

Kamil Majewski

Historia europejskich rozwiązań prawnych w zakresie AML

History of European AML legal solutions 31

Łukasz Sowul

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanych z dotacjami i subwencjami

Responsibility for infringement of public finance discipline related to grants and subsidies 43

GLOSA/COMMENTARY

Jacek Kalkowski, Aleksander Kamiński

Opodatkowanie agregatu prądotwórczego podatkiem od nieruchomości. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 16 stycznia 2025 roku, sygn. I SA/Ke 493/24

Taxation of a Power Generator with property tax. Commentary to the Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kielce dated January 16, 2025, ref. no. I SA/Ke 493/24 55

RECENZJA/REVIEW

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Recenzja monografii *Naczelny lekarz uzdrowiska w prawie polskim. Studium administracyjnoprawne* autorstwa Pauliny Jachimowicz-Jankowskiej

Review of the monograph "The Chief Physician of a Health Resort in Polish Law. An Administrative-legal Study" by Paulina Jachimowicz-Jankowska 65

SPRAWOZDANIE/REPORT

Krzysztof Jurek

Sprawozdanie z II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Społeczeństwo wobec zaangażowania obywatelskiego"

Report from the Second National Scientific Conference "Society and Civic Engagement".....69

Studia Administracyjne 2(22)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.22-01 | s. 5–19

Maciej Barmosz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
m.barmosz@op.pl
ORCID: 0009-0004-8519-0110

OPEN ACCESS
CC BY SA

Kształtowanie się i rozwój modelu reprywatyzacji byłych majątków ziemskich w polskim prawie administracyjnym[1]

ABSTRAKT

Po II wojnie światowej Polska znalazła się pod dominacją ZSRR, a nacjonalizacja nieruchomości prywatnych, w tym majątków ziemskich, stanowiła istotny element przemian ustrojowych i gospodarczych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ewolucji linii orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie kształtowania się przesłanek oraz mechanizmów umożliwiających dochodzenie roszczeń przez właścicieli bądź ich spadkobierców w sprawach dotyczących reprywatyzacji oraz uzyskiwania odszkodowań za przejęte niegdyś majątki ziemskie. W badaniu wykorzystano analizę dostępnej literatury przedmiotu w zakresie reprywatyzacji oraz orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych. W artykule wskazano, że reprywatyzacja dawnych majątków ziemskich dokonuje się z wykorzystaniem przepisów, na podstawie których nieruchomości te przeszły na własność Skarbu Państwa. Sądy, rozstrzygając w stanach faktycznych, wymagających powołania się na przepisy nacjonalizacyjne, dokonują ich wykładni wykorzystując metodę adaptacyjno-korygującą. Wynika to z tego, że polski ustawodawca w dalszym ciągu nie uchwalił ustawy reprywatyzacyjnej. Jednocześnie nie uchylono aktów prawnych, na podstawie których dokonano nacjonalizacji nieruchomości ziemskich.

SŁOWA KLUCZOWE

reprywatyzacja, nieruchomość ziemska, wykładnia adaptacyjno-korygująca, reforma rolna

The formation and development of the model for the reprivatization of former landed estates in Polish administrative law

ABSTRACT

After World War II, Poland found itself under the domination of the USSR, and the nationalization of private property, including land estates, was an important element of political and economic change. The aim

1 Artykuł stanowi fragmenty niepublikowanej pracy magisterskiej autora pt. *Majątki ziemskie przejęte przez Skarb Państwa na mocy dekretu PKWN z 1944 r. oraz roszczenia spadkobierców prawowitych właścicieli, obronionej w dniu 3 lipca 2023 r. na WPiA UKSW, przygotowanej pod opieką prof. ucz. dr hab. Natalii Kohtamäki. Autor składa wyrazy wdzięczności za udzielone wsparcie i pomoc naukową.*

of this article is to present the evolution of administrative court rulings on the development of the grounds and mechanisms enabling owners or their heirs to pursue claims in cases concerning reprivatization and obtaining compensation for formerly expropriated land estates. The study utilized an analysis of the available literature on reprivatization and the case law of common and administrative courts. The article shows that the reprivatization of former land estates is carried out on the basis of the provisions under which these properties became the property of the State Treasury. When adjudicating in cases requiring reference to nationalization provisions, the courts interpret them using an adaptive-corrective method. This is because the Polish legislature has still not passed a reprivatization act. At the same time, the legal acts on the basis of which the nationalization of land properties was carried out have not been repealed.

KEYWORDS

Reprivatisation, land estate, interpretation adaptation-corrective, agrarian reform

Wprowadzenie

Po II wojnie światowej Polska, znajdująca się pod dominacją ZSRR, doświadczyła głębokich zmian ustrojowych i gospodarczych, obejmujących m.in. przekształcenia własnościowe, które dotknęły majątki ziemskie, zakłady przemysłowe, ale również np. apteki, banki i lasy. Przekształcenia polegały na przejmowaniu (nacjonalizowaniu) przez państwo nieruchomości prywatnych[2]. Działania te nie tylko przyczyniły się do trwałego zaburzenia struktury własności, ale miały przede wszystkim wymiar ideologiczny i polityczny. Władze ludowe oficjalnie przemiany te przedstawiały jako narzędzie odbudowy kraju po wojnie, podczas gdy w rzeczywistości służyły one osłabieniu grup społecznych odgrywających istotną rolę w dotychczasowej strukturze ekonomicznej państwa. Przykładem było ziemiaństwo – mające istotny wkład w rozwój gospodarki, a zarazem często niechętne nowym władzom i popierające rząd RP na uchodźstwie[3]. Reforma rolna i inne akty nacjonalizacji służyły więc nie tyle odbudowie kraju, ile legitymizacji władzy komunistycznej poprzez eliminację społecznych przeciwników jej ideologii.

Do 1989 roku w Polsce nie funkcjonowały mechanizmy restytucji mienia przejętego po II wojnie światowej. W okresie transformacji ustrojowej odwoływano się do ciągłości prawnej II Rzeczypospolitej i dystansowano się od dorobku PRL, jednak nie wprowadzono spójnych i skutecznych rozwiązań prawnych w tym zakresie[4]. W odpowiedzi na przedłużającą się bierność legislacyjną poszkodowani zaczęli dochodzić swoich praw, korzystając z rozwiązań zawartych w aktach prawnych stanowiących podstawę przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości należących do nich bądź ich przodków – tj. dekretu PKWN z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (dalej: dekret PKWN z 6 września 1944 r.)[5] oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 roku w sprawie

2 A. Machnikowska, *Nowe prawo własności – przekształcenia w stosunkach własnościowych w Polsce w latach 1944–1950*, Zeszyty Prawnicze UKSW 2011, nr 11 (2), s. 268, https://doi.org/10.21697/zp.2011.11.2.13.

3 A. Łuczak, *Reforma rolna i represje wobec polskiego ziemiaństwa po roku 1944*, Biuletyn IPN 2011, nr 3, s. 53.

4 Zob. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzecząpospolitą Polską (tekst jedn. M.P. 1998 nr 12 poz. 200).

5 Dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz.U. 1945 nr 10 poz. 51).

wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (dalej: rozporządzenie wykonawcze z 1 marca 1945 r.)[6]. Stosowanie aktów prawnych wydanych przez władze komunistyczne – o wątpliwej legitymacji do stanowienia prawa – rodziło poważne trudności interpretacyjne. Dotyczyły one zarówno zakresu obowiązywania przepisów nacjonalizacyjnych, sposobu definiowania kluczowych pojęć (np. „nieruchomość ziemska"), jak i zasadniczej kwestii, czy regulacje te nadal zachowują moc obowiązującą i mogą stanowić podstawę dochodzenia roszczeń[7].

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ewolucji linii orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie kształtowania się przesłanek oraz mechanizmów umożliwiających dochodzenie roszczeń przez właścicieli bądź ich spadkobierców w sprawach dotyczących reprywatyzacji oraz uzyskiwania odszkodowań za przejęte niegdyś majątki ziemskie.

Należy zauważyć, że dekret PKWN z 1944 roku posługiwał się pojęciem nieruchomości ziemskiej, którego nie definiował. Wówczas termin ten miał już utrwalone znaczenie w prawodawstwie i doktrynie międzywojennej. Utożsamiany był z majątkami ziemskimi i dobrami ziemskimi, obejmującymi nieruchomości poza miastem, w tym użytki rolne, lasy, sady, wody i tereny zabudowane. Problemy definicyjne nasiliły się po 1989 roku wraz z napływem wniosków reprywatyzacyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że nieruchomość ziemska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu oznacza nieruchomości rolnicze związane z produkcją rolną[8]. W aktualnej praktyce orzeczniczej pojęcie majątku ziemskiego funkcjonuje jako tożsame z pojęciem nieruchomości ziemskiej[9].

Pojęcie reprywatyzacji w doktrynie prawa administracyjnego

W doktrynie prawniczej nie istnieje jednolita definicja reprywatyzacji. Beniamin Rozczyński postrzega ją szeroko jako działania zmierzające do restytucji lub przyznania mienia zastępczego, w tym wypłatę odszkodowań[10]. Krzysztof Wiktor dzieli reprywatyzację na administracyjną i sądową. Pierwszą należy rozumieć jako różnego rodzaju postępowania administracyjne oraz sądowo-administracyjne, których przedmiotem są akty i orzeczenia nacjonalizacyjne, gdzie dokonywana jest ocena legalności działań nacjonalizacyjnych z ówczesnym prawem. Postępowania takie toczą się przy zastosowaniu obecnie obowiązującego kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw wyznaczających tryb procedowania. Natomiast jako ocenę prawną legalności kontrolowanych aktów stosuje się prawo materialne i procesowe

6 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz.U. 1945 nr 10 poz. 51).

7 K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprywatyzacja*, Warszawa 2009, s. 47–48.

8 M. Kłusek, *Definiowanie pojęcia nieruchomości ziemskiej w polskim prawodawstwie agrarnym, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej i jego realizacji*, UR Journal of Humanities and Social Sciences 2017, nr 2 (3), s. 74.

9 Zob. np. wyrok NSA z 22 października 2019 r., I OSK 362/18, LEX nr 2783542; wyrok NSA z 5 sierpnia 2025 r., I OSK 1552/22, LEX nr 3903070.

10 B. Rozczyński, *Reprywatyzacja nieruchomości przejętych na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Warszawa 2018, s. 15.

obowiązujące w momencie nacjonalizacji. Skutkiem reprywatyzacji administracyjnej jest przywrócenie dawnemu właścicielowi lub spadkobiercom prawa własności nieruchomości, jeśli nie została zbyta osobie trzeciej. W tym trybie rozstrzyga się m.in. sprawy nieruchomości przejętych na podstawie dekretu Bieruta[11] czy dekretu PKWN[12].

Reprywatyzacja sądowa obejmuje postępowania cywilne przed sądami powszechnymi, dotyczące roszczeń odszkodowawczych wobec podmiotów publicznych, gdy zwrot nieruchomości jest niemożliwy. Zainteresowane strony muszą uprzednio uzyskać decyzję administracyjną stwierdzającą wadliwość przejęcia. Sąd prowadzi działania w kierunku stwierdzenia wystąpienia bądź nie – związku przyczynowego między szkodą a wadliwą decyzją nacjonalizacyjną.

Za najbardziej pożądany model w doktrynie uznaje się reprywatyzację ustawową, w której zwrot praw następuje z mocy samego prawa (*ex lege*). W Polsce brakuje jednak ogólnej ustawy reprywatyzacyjnej dla majątków ziemskich, dlatego roszczenia realizowane są w trybie mieszanym, tj. administracyjnym, a następnie sądowym[13].

Kształtowanie się modelu reprywatyzacji byłych majątków ziemskich

Wyłączenie kontroli sądowej nad nacjonalizacją w PRL jako źródło administracyjnego modelu reprywatyzacji majątków ziemskich

W momencie realizacji reformy rolnej, rozpoczętej dekretem PKWN z 6 września 1944 roku, właściciele nieruchomości objętych jego działaniem w istocie pozbawieni byli jakichkolwiek środków prawnych umożliwiających kontrolę aktów nacjonalizacyjnych. Wynikało to przede wszystkim z konstrukcji prawnej samego dekretu, na mocy którego przejęcie majątków ziemskich przez Skarb Państwa następowało *ex lege* z dniem wejścia w życie aktu, tj. 13 września 1944 roku. W praktyce oznaczało to, że wojewódzkie urzędy ziemskie wydawały zaświadczenia potwierdzające przejęcie danej nieruchomości na poczet reformy rolnej. Tego rodzaju zaświadczenia miały charakter zaświadczeń *sensu stricto.* Stanowiły również podstawę wpisu prawa własności Skarbu Państwa do ksiąg wieczystych. W postępowaniu wieczystoksięgowym sądy ograniczały się wyłącznie do badania wniosku, dołączonych dokumentów oraz treści księgi wieczystej, co uniemożliwiało byłym właścicielom skuteczne zakwestionowanie przejścia prawa własności ich majątków na rzecz państwa[14].

Tryb odwoławczy został wprowadzony dopiero na mocy rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku, który został przewidziany w § 5 tego aktu prawnego. Na jego podstawie, orzekanie, czy dana nieruchomość miała charakter rolniczy, a tym samym czy wobec niej

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

12 K. Wiktor, *Odzyskanie nieruchomości przejętej w trybie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, (w:) *Postępowania reprywatyzacyjne*, red. K. Wiktor, Warszawa 2018, s. 21.

13 Tamże.

14 G. Tracz, *Sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości ziemskich w III Rzeczpospolitej*, Forum Prawnicze 2016, nr 4 (36), s. 17.

mógł mieć zastosowanie przepis art. 2 ust. 1 lit. e[15] dekretu PKWN z 6 września 1944 roku należało w pierwszej instancji do wojewódzkich urzędów ziemskich. Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia miała prawo odwołać się do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych w terminie 7 dni, licząc od dnia następnego po doręczeniu decyzji[16]. Postępowanie toczyło się wyłącznie na wniosek strony[17]. Jednocześnie należy mieć też na uwadze fakt, że powyższe regulacje tak naprawdę były iluzoryczne, gdyż nieruchomości ziemskie przeszły na Skarb Państwa z mocy samego dekretu PKWN z 6 września 1944 roku. Uruchomienie procedury wskazanej w § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku nie wstrzymywało skutku rzeczowego, który następował *ex tunc* od dnia wejścia w życie dekretu PKWN z 6 września 1944 roku, czyli od 13 września 1944 roku[18]

Dodatkowo całkowicie wyłączona została możliwość sądowej weryfikacji legalności aktów nacjonalizacji. W dniu 7 sierpnia 1945 roku Minister Sprawiedliwości, w okólniku nr 41, zakazał sądom ingerencji w sprawy dotyczące zwrotu ziemi przyznanej chłopom w ramach reformy rolnej, wskazując jednoznacznie, iż właściwymi do rozstrzygania takich kwestii są organy administracji (wojewódzkie urzędy ziemskie), a nie sądy powszechne[19]. Ostateczne zamknięcie drogi sądowej nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy z 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (dalej: ustawa o sprzedaży)[20], która wyłączała możliwość kierowania roszczeń do sądu w sprawach dotyczących byłych majątków ziemskich[21].

Ukształtowany w ten sposób model obowiązywał przez cały okres PRL, a mimo transformacji ustrojowej w 1989 roku i zmiany modelu prawno-ustrojowego państwa nie wprowadzono rozwiązań systemowych umożliwiających reprywatyzację znacjonalizowanych nieruchomości. Organy administracji i sądy odmawiały rozpoznawania roszczeń spadkobierców, powołując się na nadal obowiązującą moc dekretu i wątpliwości co do jego legalności. Dopiero w wyniku działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego z przepisów nacjonalizacyjnych zostały wywiedzione odpowiednie konstrukcje normatywne, które wyznaczyły praktyczną drogę dochodzenia roszczeń przez uprawnionych[22].

15 Na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r. przymusowemu przejęciu na rzecz Skarbu Państwa podlegały nieruchomości ziemskie o powierzchni ponad 50 ha użytków rolnych lub 100 ha powierzchni ogólnej, należące do osób fizycznych lub prawnych, położone na obszarze tzw. Polski centralnej. Przepis ten, mimo że dotyczył gruntów rolnych, obejmował również dwory i pałace.

16 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz.U. 1945 nr 10 poz. 51).

17 E. Zwolak, *Właściwość organu w sprawie prawidłowości nabycia nieruchomości przez państwo na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o reformie rolnej z 1944 r. w świetle judykatury*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4, s. 72.

18 J. Pokoj, *Wywłaszczenie i nacjonalizacja nieruchomości na tle reform rolnych w Polsce po 1918 roku. Studium prawnohistoryczne*, Kraków 2016, s. 127.

19 R. Jastrzębski, *Reforma rolna po drugiej wojnie światowej. Ustawodawstwo państwa polskiego*, Czasopismo Prawno-Historyczne 2018, z. 1, s. 135, https://doi.org/10.14746/cph.2018.1.3 (26.10.2025).

20 Ustawa z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (tekst jedn. Dz.U. 1958 nr 17 poz. 71).

21 B. Rozczyński, *Reprywatyzacja…*, dz. cyt., s. 72–73.

22 K. Dobrzeniecki, M. Romanowski, *Reprywatyzacja. Problemy tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2015, s. 128; I. Hasińska, *Z procesowej problematyki wywłaszczenia na tle dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 r.*, Studia Iuridica Lublinesia 2017, nr 1, s. 78.

Trudności interpretacyjne i rozbieżności w orzecznictwie – ewolucja modelu reprywatyzacji byłych majątków ziemskich

Począwszy od lat 90. XX wieku, w orzecznictwie sądowym wskazywano, iż mimo zmian ustrojowych w Polsce, dekret PKWN z 6 września 1944 roku oraz jego akty wykonawcze są aktami prawa powszechnie obowiązującego[23]. Co trudno podważać, gdyż powyższe akty prawne nigdy nie zostały formalnie uchylone. Jednocześnie wątpliwości judykatury budził wybór właściwego trybu postępowania w sprawach dotyczących nieruchomości ziemskich. Wywodzono, że organ administracji publicznej jest uprawniony do orzekania wyłącznie o tym, czy nieruchomość ziemska podlega działaniu art. 2 ust. 1 pkt e dekretu PKWN z 6 września 1944 roku ze względu na wielkość powierzchni gruntów wchodzących w skład tego majątku ziemskiego. Jednocześnie zwolennicy tej koncepcji twierdzili, że organ administracji publicznej nie może orzekać, czy dana nieruchomość lub jej część posiadała rolniczy charakter. Powyższą tezę argumentowano tym, że taki wniosek, w rozumieniu przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 roku, byłby w rzeczywistości żądaniem rozstrzygnięcia sporu o prawa rzeczowe. Zatem jako sprawa cywilna, powinien być rozpatrzony przed sądem powszechnym[24].

Dywagacje w tym przedmiocie zakończył Naczelny Sąd Administracyjny, który uchwałą z 5 czerwca 2006 roku I OPS 2/06 stwierdził, że w zakresie orzekania o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 dekretu PKWN z 6 września 1944 roku właściwy jest tryb wskazany w § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku. Tym samym uprawnionym do tego jest organ administracji publicznej[25]. NSA swoją decyzję uzasadniał w następujący sposób. Z treści § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku nie można wyprowadzić jednoznacznego wniosku, że dotyczy on orzekania wyłącznie w odniesieniu do powierzchni gruntów obejmujących daną nieruchomość. Wobec tego organ właściwy do wydania decyzji administracyjnej na podstawie wskazanego wyżej § 5 rozporządzenia powinien wziąć pod uwagę wszystkie przesłanki wyprowadzone w drodze wykładni całościowej przepisów art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 roku oraz § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku. Wynika to z tego, że rozporządzenie to w stosunku do dekretu jest aktem wykonawczym, dlatego nie może być interpretowane ani sprzecznie, ani w oderwaniu do dekretu, gdyż służy jego realizacji. W związku z tym kluczową kwestią prowadzącą do wniosku, że organ nie orzeka wyłącznie w zakresie norm obszarowych, jest konieczność dokonania przez organ ustaleń dotyczących uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy dana nieruchomość ziemska miała charakter rolniczy, a więc taki, jaki odpowiadałby celowi dekretu PKWN z 6 września 1944 roku wskazany w jego art. 1 ust. 2. Jeżeli zaś nie miałaby takiej cechy, to organ winien ustalić, czy pozostawała w związku funkcjonalnym (łączności) z tą nieruchomością ziemską[26].

23 M. Nawrocki, *Prawne problemy odzyskania nieruchomości przejętych na podstawie dekretu z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Państwo i Prawo 2016, nr 2, s. 31.

24 Wyrok WSA w Warszawie z 10 listopada 2004 r., IV SA/Wa 250/04, LEX nr 835856.

25 Uchwała NSA (7) z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, Legalis nr 77423.

26 Tamże.

Dodatkowo NSA stwierdził, iż przyjęcie koncepcji polegającej na tym, że § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku dotyczy wyłącznie orzekania w przedmiocie norm obszarowych danego majątku prowadziłoby do dwutorowości postępowań w sprawach nieruchomości przejętych na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 roku. W takiej sytuacji sąd w postępowaniu cywilnym stwierdzałby, czy dana nieruchomość ma charakter ziemski, a organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym orzekałby w zakresie spełniania przez poszczególny majątek norm obszarowych wskazanych we wspomnianym powyżej art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 roku. NSA podsumował, że taki pogląd nie znajduje swojego uzasadnienia ani w przepisach powyższego dekretu, ani rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku[27].

Wydawałoby się, że powyższa uchwała przyczyni się do rozwiania wątpliwości w zakresie stosowania § 5 tegoż rozporządzenia, prowadząc tym samym do ugruntowania linii orzeczniczej w tym przedmiocie. Jednakże w praktyce stało się inaczej.

W dniu 5 września 2008 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, czy § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku w zakresie, w jakim na jego mocy orzekanie w przedmiocie „podpadania"[28] nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. 2 dekretu PKWN z 6 września 1944 roku przekazano organom administracji publicznej jest zgodny z art. 92 Konstytucji RP. Sąd pytający liczył wówczas na ugruntowanie linii orzeczniczej i zapewnienie przez to stabilności orzekania[29]. Lecz TK postanowieniem z 1 marca 2010 roku P 107/08 umorzył postępowanie, powołując się na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał[30]. TK argumentował to tym, że rozporządzenie, mające charakter wykonawczy w stosunku do dekretu PKWN z 6 września 1944 roku, przestało obowiązywać w momencie zakończenia reformy rolnej, a więc z chwilą konwalidacji nieruchomości wadliwie przejętych przez Skarb Państwa, która dokonała się na mocy ustawy o sprzedaży[31]. Wówczas to na podstawie art. 9 powołanej wyżej ustawy na Skarb Państwa z mocy prawa przeszły na własność nieruchomości rolne i leśne, niezależnie od ich obszaru, objęte we władanie państwa do 5 kwietnia 1958 roku, czyli dnia wejścia w życie przepisów wyżej wspomnianej ustawy o sprzedaży. W związku z tym postępowania administracyjne w trybie § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku stały się bezprzedmiotowe[32]. Wobec tego – zdaniem TK – ze względu na utratę mocy obowiązującej przez przepisy rozporządzania, § 5 nie może być podstawą do wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej „podpadanie" nieruchomości ziemskiej pod przepisy dekretu PKWN z 6 września 1944 roku[33]. Oprócz tego Trybunał stwierdził, że

27 Tamże; G. Tracz, *Sytuacja prawna…*, dz. cyt., s. 19.

28 Określenie to może być pozornie uważane jako kolokwializm, jednakże należy ono do języka prawnego. Zostało ono po raz pierwszy użyte w § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 r. Obecnie zaś jest stosowane w judykaturze oraz literaturze przedmiotu. (Por. K. Dobrzeniecki, M. Romanowski, *Reprywatyzacja…*, dz. cyt., s. 136).

29 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r., P 107/08, LEX nr 590183.

30 E. Kremer, *Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r.*, Przegląd Prawa Rolnego 2011, nr 1, s. 230.

31 Ustawa z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (tekst jedn. Dz.U. 1958 nr 17 poz. 71).

32 E. Zwolak, *Właściwość organu…*, dz. cyt., s.79.

33 Tamże.

spadkobiercy znacjonalizowanych majątków, zgodnie z art. 1 k.p.c. mogą dochodzić swoich praw w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym[34]. Co więcej, TK wprost stwierdził, że stosowanie § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku wykraczałoby poza cel dekretu PKWN z 6 września 1944 roku, jakim była reforma rolna. Ponadto TK dodał, że zadaniem tego dekretu „nie jest w żadnym razie odwracanie skutków reformy rolnej w związku ze zmianą ustroju prawno-politycznego w 1989 r."[35].

Rozbieżności w orzecznictwie istotnie utrudniały dochodzenie roszczeń dotyczących reformy rolnej. W następstwie postanowienia TK z 1 marca 2010 roku, zamiast ugruntowania dotychczasowej linii orzeczniczej, doszło do pogłębienia chaosu prawnego. Organy administracyjne umarzały postępowania prowadzone na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku, a sądy administracyjne odrzucały skargi, wskazując na brak podstawy prawnej, które mogło prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji. Jednocześnie podkreślano, że ze względu na rangę Trybunału w polskim systemie władzy sądowniczej, jego postanowienie powinno wywoływać skutki prawne już od momentu jego wydania[36].

Postanowienie to było krytykowane przez przedstawicieli doktryny prawniczej. Józef Forystek zarzucał Trybunałowi pogłębienie destabilizacji prawnej i wskazywał, że logiczne byłoby stwierdzenie nieobowiązywania dekretu PKWN i rozporządzenia wykonawczego. Tymczasem TK uznał, iż akty te utraciły moc z chwilą zakończenia reformy, tj. w 1958 roku, co stało w sprzeczności z dotychczasowym stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kontrowersje budził również brak wskazania przez Trybunał podstaw do wznowienia postępowań zakończonych wyrokami oddalającymi powództwa o ustalenie własności. Jak zauważa J. Forystek, w takich przypadkach Skarb Państwa lub aktualny posiadacz nieruchomości mógłby skutecznie powoływać się na zasadę powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*)[37]. Zbliżoną krytykę wobec postanowienia wyraziły również NSA i SN.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 10 stycznia 2011 roku I OPS 3/10 podkreślił, że postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 roku nie ma mocy powszechnie obowiązującej w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie jest wyrokiem stwierdzającym zgodność lub niezgodność normy prawnej. Postanowienie to jedynie formalnoprawnie wyraża stanowisko TK o braku kompetencji do rozstrzygnięcia, wobec czego nie może stanowić podstawy do odmowy stosowania § 5 rozporządzenia ani do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydanych na jego podstawie[38]. Abstrahując od tego argumentu, należy dodać, że moc powszechnie obowiązująca orzeczeń konstytucyjnych przypada sentencjom, a nie fragmentom uzasadnienia[39].

34 G. Tracz, *Sytuacja prawna…*, dz. cyt., s. 19.

35 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r., P 107/08, LEX nr 590183.

36 Wyrok WSA w Warszawie z 24 marca 2010 r., IV SA/Wa 186/10, LEX nr 606066; M. Nawrocki, *Prawne problemy…*, dz. cyt., s. 34.

37 J. Forystek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r. (sygn. akt P 107/08)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 3, s. 166–176.

38 Uchwała NSA (7) z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, Legalis nr 299330.

39 E. Zwolak, *Właściwość organu…*, dz. cyt., s. 81.

Następnie NSA odnosząc się do argumentacji TK, odnośnie do konwalidacji nieruchomości dokonanej na mocy ustawy o sprzedaży stwierdził, że ustawa ta dotyczyła wyłącznie nieruchomości rolnych i leśnych, o przejęciu których decydował organ. Nie mogła dotyczyć innych – nieruchomości nierolnych, czyli tych, które zostały objęte we władanie na mocy dekretu PKWN z 6 września 1944 roku. Według NSA, w stosunku do tych ostatnich ustawodawca nie rozstrzygał kwestii związanej z przejęciem ich na własność przez Skarb Państwa. W związku z tym, jeżeli o tym, czy dana nieruchomość spełnia bądź nie przesłanki wskazane w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 roku, ze względu na to, że ma charakter rolniczy bądź go nie ma, należy rozpatrywać w postępowaniu administracyjnym. W tym zakresie ustawa o sprzedaży nie miała jakichkolwiek unormowań[40]. Ponadto art. 9 ustawy o sprzedaży został uchylony na mocy ustawy z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[41].

Szczególnie krytycznie NSA wypowiedział się w odniesieniu do twierdzeń Trybunału w przedmiocie nieobowiązywania omawianego dekretu. Bezpośrednim skutkiem takiego stanowiska byłaby konieczność uznania, że decyzje wydane w trybie § 5 rozporządzenia do czasu postanowienia TK P 107/08 byłyby pozbawione podstawy prawnej. To z kolei powodowałoby, że takie decyzje uzyskane przez spadkobierców dawnych majątków ziemskich mogłyby zostać zniweczone z mocą wsteczną na skutek modyfikacji poglądów prawnych organów, które same stosowały w tym czasie powołany przepis. Jak wskazuje NSA: „W licznych przypadkach mogłoby to powodować konieczność inicjowania przez jednostki kolejnego postępowania (tj. postępowania cywilnego), mimo wcześniejszego dochowania przez te jednostki właściwej staranności w dochodzeniu przysługujących im praw. Tego typu sytuacja nie daje się pogodzić z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa”[42].

Naczelny Sąd Administracyjny w omawianej uchwale podkreślił też różnice pomiędzy jednorazowym „skonsumowaniem” się skutków prawnorzeczowych art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 roku a utratą przez niego mocy obowiązującej. Fakt, że dany przepis prawa może być zastosowany tylko do sytuacji mających miejsce w chwili jego wydania i jednocześnie nie kształtuje sytuacji następujących w okresie po jego wydaniu, nie powoduje utraty mocy obowiązującej przez ten przepis. Oznacza to tylko, że zakres działania przepisu jest ograniczony w czasie i ma on charakter „skonsumowany”, a więc swój skutek osiągnął on w chwili wydania i nie może jeszcze raz osiągnąć go w przyszłości. Pozostawienie takiego przepisu w systemie prawa ma dwa cele. Po pierwsze, jest on podstawą prawną utrzymania skutków prawnych, jakie wywołał, a po drugie, może być stosowany wobec orzekania o sytuacjach z przeszłości[43].

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, przychylając się do poprzednio ugruntowanej swojej linii orzeczniczej, że § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administra-

40 Tamże, s. 82.

41 Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. 1991 nr 107 poz. 464).

42 Uchwała NSA (7) z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, Legalis nr 299330.

43 K. Dobrzeniecki, M. Romanowski, *Reprywatyzacja…*, dz. cyt., s. 144–145.

cyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 roku.

Co więcej, Naczelny Sąd Administracyjny powyższej uchwale nadał moc wiążącą wobec wszystkich sądów administracyjnych, podkreślając przy tym rolę § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku, dzięki któremu możliwe jest naprawianie skutków dokonanych przez reformę rolną[44]. Tym samym NSA potwierdził wcześniejszą linię orzeczniczą sądów administracyjnych i powszechnych w zakresie właściwego trybu stwierdzania o „niepodpadaniu" danej nieruchomości ziemskiej pod przepisy dekretu PKWN z 6 września 1944 roku. Odtąd też, jak podkreślają Karol Dobrzeniecki i Marcin Romanowski, brak jest orzeczeń, które kwestionowałby poprawność stosowania trybu administracyjnego odnoszącą się do byłych majątków ziemskich[45].

Wobec istniejących rozbieżności orzeczniczych pomiędzy NSA a TK, Sąd Najwyższy uchwałą z 18 maja 2011 roku orzekł, że tryb wskazany w § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku jest właściwym w celu stwierdzenia, że przejęta przez Skarb Państwa nieruchomość jest wyłączona spod działania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 roku[46]. W uzasadnieniu SN podkreślił, że choć spory dotyczące prawa własności należą do prawa cywilnego, przepisy szczególne, takie jak § 5 rozporządzenia, wprowadzają wyjątek przewidziany w art. 2 § 3 k.p.c., przekazując rozstrzyganie tego rodzaju spraw innym organom. W konsekwencji, w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym nie jest możliwe rozstrzygnięcie o spełnianiu przesłanek z art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN[47].

Charakterystyka modelu reprywatyzacji byłych majątków ziemskich

W ciągu lat judykatura wypracowała konkretny model dochodzenia roszczeń reprywatyzacyjnych dotyczących byłych majątków ziemskich. Dzisiaj jest on już ugruntowany w praktyce, orzecznictwie oraz doktrynie. Model ten ma charakter mieszany, a dzieli się na dwie fazy: administracyjną i cywilną. Faza pierwsza ma na celu wykazanie wadliwości przejęcia danej nieruchomości przez Skarb Państwa w 1944 roku. Odbywa się to na podstawie trybu wyznaczonego w § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku. Jest to postępowanie szczególne. Należy też zauważyć, że § 5 wspomnianego rozporządzenia stanowi podstawę orzekania w przedmiocie stwierdzenia, iż dana nieruchomość nie miała charakteru rolniczego, a tym samym nie mieściła się w zakresie przedmiotowym nacjonalizacyjnych przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 roku. Jednocześnie § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 roku wyznacza właściwość rzeczową organów w tym zakresie oraz termin na złożenie odwołania[48]. Zgodnie z zasadą legalizmu, organ administracyjny co do zasady orzekając w danej sprawie, powinien stosować prawo w brzmieniu obowiązującym na dzień orzekania, chyba że z przepisów szczególnych wynika zasada odwoływania się do wcześniejszych

44 G. Tracz, *Sytuacja*…, dz. cyt., s. 21.

45 K. Dobrzeniecki, M. Romanowski, *Reprywatyzacja*…, dz. cyt., s. 148.

46 Taka linia orzecznicza SN oraz sądów powszechnych utrzymuje się w dalszym ciągu. Por. np. wyrok SA w Gdańsku z 23 października 2012 r., V ACa 812/12, LEX nr 1293176.

47 Uchwała SN z 18 maja 2011 r., III CZP 21/11, LEX nr 811908.

48 G. Bieniek, M. Gdesz, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, s. 629.

regulacji[49]. W związku z tym, iż brak odesłania do poprzednich regulacji, przedmiotowe postępowania będą toczyły się zgodnie z zasadami wynikającymi z Kodeksu postępowania administracyjnego.

Organem właściwym do orzekania w przedmiocie spełniania przez daną nieruchomość ziemską przesłanek ujętych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 roku były wojewódzkie urzędy ziemskie. Na podstawie art. 3 lit. a dekretu z 12 sierpnia 1946 roku o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej[50] kompetencje te przeszły na wojewodów. W związku z kolejnymi zmianami legislacyjnymi, mającymi miejsce po transformacji ustrojowej, zadania te w dalszym ciągu realizowane są przez wojewodów (art. 53 ust. 1 ustawy z 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej)[51].

Zgodnie z przeważającym poglądem w doktrynie oraz orzecznictwie, postępowanie w sprawie wyłączenia nieruchomości spod działania dekretu PKWN z 6 września 1944 roku wszczynane jest na wniosek strony. Dowodzi tego treść § 6 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku, gdyż wspomina on o rodzajach dowodów, jakie miałaby przedłożyć organowi strona ubiegająca się o stwierdzenie niezakwalifikowania danej nieruchomości pod przepisy powyżej wskazanego dekretu. Podkreśla się ponadto sporny charakter omawianego postępowania administracyjnego. To znaczy, że konieczność rozstrzygania przez organ w tym trybie aktualizowała się dopiero wtedy, gdy zainteresowany kwestionował przejęcie danej nieruchomości przez Skarb Państwa. Prowadzi to do wniosku, że decyzja w trybie § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku nie była wydawana obligatoryjnie w procedurze przejmowania nieruchomości znacjonalizowanych przez państwo po II wojnie światowej. Jednocześnie należy zasygnalizować, że istnieje też odmienne stanowisko, stwierdzające, że postępowanie w trybie § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku miało stanowić zwykły element procedury przejmowania majątków ziemskich. Pogląd ten wyrażany jest jednak bardzo rzadko[52].

Zakresem wniosku musi być objęte wykazanie tytułu własności do spornej nieruchomości, następstwo prawne w stosunku do właściciela pozbawionego własności w 1944 roku, a także bezprawność i nieprawidłowość przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa. Kognicja organów administracyjnych ograniczona jest wyłącznie do orzekania o zaistnieniu bądź nie przesłanek wskazanych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 roku. Zatem badanie organu, w odniesieniu do danej nieruchomości, będzie polegało na sprawdzeniu wystąpienia następujących przesłanek: 1) czy nieruchomość stanowiła własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych; 2) czy miała charakter rolniczej nieruchomości ziemskiej; 3) czy spełniała wskazane w przepisie normy obszarowe oraz to; 4) czy nadawała się do realizacji celów reformy rolnej.

W odniesieniu do ostatniej z wymienionych przesłanek badanie organu będzie polegało na sprawdzeniu wystąpienia związku funkcjonalnego, tzn. czy dana nieruchomość lub jej część

49 Wyrok WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2007 r., IV SA/Wa 843/07, LEX nr 364657.

50 Dekret z 12 sierpnia 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (tekst jedn. Dz. U. nr 43 poz. 248).

51 Ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (tekst jedn. Dz. U. nr 21, poz. 123 z późn. zm.).

52 G. Tracz, *Sytuacja prawna…*, dz. cyt., s. 23–24; Wyrok SN z 7 czerwca 2019 r., IV CSK 165/18, LEX nr 2688859.

miała charakter wyłącznie mieszkalno-rezydencjonalny, czy też była powiązana z gospodarstwem rolnym (folwarkiem). Wobec powyższego należy zauważyć, że organ może orzekać nie tylko w zakresie norm obszarowych, ale powinien sprawdzić też inne przesłanki. Oznacza to, że organ administracji jest przy tym kompetentny także do badania, czy np. nieruchomość lub jej część ma w ogóle cechy „nieruchomości ziemskiej mającej charakter rolniczy”[53]. Jeżeli chociaż jedna z powyższych przesłanek nie zostanie spełniona, a w szczególności zostanie stwierdzony brak charakteru rolnego bądź brak związku funkcjonalnego z gospodarstwem oraz brak przydatności do spełnienia celów reformy rolnej, będzie to oznaczać, że dana nieruchomość nie powinna być nigdy objęta akcją nacjonalizacji[54].

W takim wypadku organ wydaje decyzję stwierdzającą, że dana nieruchomość nie kwalifikowała się do stosowania regulacji zawartej w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 roku. Decyzja ta ma charakter deklaratywny i wywiera skutek rzeczowy w postaci stwierdzenia, że prawo własności w dalszym ciągu przysługuje właścicielowi majątku z 1944 roku bądź jego spadkobiercom. Zatem pozwala to na przyjęcie, że nie doszło do przejścia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa określonego majątku ziemskiego. Uzyskanie takiej decyzji jest też niezbędne dla skutecznego dochodzenia roszczenia rzeczowego lub odszkodowawczego, gdyż ostateczna decyzja administracyjna wydana na podstawie § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku ma charakter prejudycjalny, a zatem wiąże sąd cywilny. W związku z tym sąd ten nie może dokonywać jakiejkolwiek oceny decyzji organu w przedmiocie niepodlegania danej nieruchomości ziemskiej pod przepisy dekretu PKWN z 6 września 1944 roku[55].

Następnie zaś, mając takowy prejudykat, należy złożyć przed sądem powszechnym powództwo windykacyjne, określone w art. 222 k.c., o wydanie bezprawnie przejętego byłego majątku ziemskiego bądź pozwu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Powództwo ustalające, toczące się na podstawie art. 189 k.p.c., o ustalenie prawa własności lub o stwierdzenie, że dana nieruchomość nie podlega działaniu aktu nacjonalizacyjnego, będzie miało skutek równoważny decyzji administracyjnej wydanej przez wojewodę. Zarówno roszczenie oparte na art. 189 k.p.c., jak i na § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku będą przesądzały w zakresie prawa własności, ale jednocześnie nie spowodują samoistnego wystąpienia skutku rzeczowego. Wobec czego oba te postępowania należy traktować wymiennie. Aktualnie kwestia ta jest jednoznacznie przesądzona w orzecznictwie sądów administracyjnych, iż sprawy te winien rozstrzygać wojewoda w drodze decyzji administracyjnej[56].

53 Wyrok SA w Poznaniu z 3 grudnia 2009 r., I ACa 816/09, LEX nr 628219, Uchwała NSA (7) z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, Legalis nr 77423.

54 K. Dobrzeniecki, M. Romanowski, *Reprywatyzacja…*, dz. cyt., s.153; G. Bieniek, M. Gdesz, S. Rudnicki, *Nieruchomości…*, dz. cyt., s. 629.

55 Wyrok SN z 28 marca 2019 r., I CSK 41/18, LEX nr 2652492.

56 Uchwała NSA z 10 stycznia 2010 r., I OPS 3/10, Legalis nr 299330; Uchwała SN z 27 września 1991 r., III CZP 90/91, Legalis nr 27452.

Wnioski

Rola sądownictwa administracyjnego ma duże znaczenie w procesie reprywatyzacji nieruchomości ziemskich przejętych przez Skarb Państwa po II wojnie światowej. Wobec braku derogacji aktów prawnych, na podstawie których dokonano nacjonalizacji nieruchomości ziemskich, oraz w związku z legislacyjną bezczynnością ustawodawcy została stworzona przestrzeń do działań judykatury. W takiej sytuacji, jak zauważa Ewa Łętowska, orzecznictwo stało się instrumentem „sprawiedliwości transformacyjnej"[57]. Sądy, rozstrzygając w stanach faktycznych, wymagających powołania się na przepisy dekretu PKWN z 6 września 1944 roku i rozporządzenia wykonawczego z 1 marca 1945 roku, dokonywały ich wykładni przy wykorzystaniu metody adaptacyjno-korygującej. Model tej wykładni ma charakter ahistoryczny i odrzuca wolę pierwotnego prawodawcy. Oznacza to w praktyce dostosowanie przedmiotu interpretacji (konkretnego stanu faktycznego) do współczesnych potrzeb[58]. Należy dostrzec, iż korzystanie z wykładni adaptacyjno-korygującej zaciera granicę między procesem ustalania znaczenia przepisów prawnych a ich tworzeniem[59].

Wojciech Jakimowicz dostrzega, że wykładnia adaptacyjno-korygująca w wielu obszarach odniosła skutek naprawy wadliwych regulacji prawnych, gdyż jej celem jest zachowanie spójności i efektywności systemu prawa[60]. Z kolei Andrzej Gomułowicz podnosi, że w sytuacji kwalifikowanych ułomności prawa rola sędziego sprowadza się nie tylko do stosowania prawa, ale przede wszystkim pomocy przy jego współtworzeniu. Jednocześnie nie oznacza to otrzymania przez sędziów kompetencji prawodawczej. Niemniej jednak zastosowana szeroka wykładnia prawa nabiera cech prawotwórstwa[61].

Orzecznictwu sądów powszechnych oraz administracyjnych, a także orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego w zakresie realizacji roszczeń reprywatyzacyjnych dotyczących dawnych majątków ziemskich można przypisać cechy prawotwórstwa sądowego. Uwagę tę można odnieść w szczególności do ustalenia procedury reprywatyzacyjnej oraz zakresu przedmiotowego dekretu PKWN z 6 września 1944 roku. Stanowi to odpowiedź na lukę legislacyjną, umożliwiając spadkobiercom dochodzenie restytucji mienia. Procedura ta jednak napotyka na trudności i ograniczenia, m.in. związane z terminem przedawnienia roszczeń wynikającym z art. 422^1 k.c., co jest efektem braku systemowych rozwiązań. Sędziowska wykładnia prawa tworzy przestrzeń do stosowania przepisów, jednak nie może przekraczać granic wyznaczonych przez akty normatywne.

57 E. Łętowska, *Orzecznictwo sądowe jako instrument reprywatyzacji zdekoncentrowanej*, (w:) *Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów*, red. M. Pilich, t. 3, Warszawa 2016, s. 83.

58 S. Lewandowski, *Rozdział XIII*, (w:) *Logika dla prawników*, red. A. Malinowski, Warszawa 2015, s. 257.

59 T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 251.

60 W. Jakimowicz, *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 453.

61 A. Gomułowicz, *Sędzia a „poprawienie" prawa – zasadnicze dylematy*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012, nr 1, s. 15.

Bibliografia

Literatura

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

Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016.

Dobrzeniecki K., Romanowski M., *Reprywatyzacja. Problemy tworzenia i stosowania prawa*, Warszawa 2015.

Forystek J., *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r. (sygn. akt P 107/08)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 3.

Gomułowicz A., *Sędzia a „poprawienie" prawa – zasadnicze dylematy*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012, nr 1.

Hasińska I., *Z procesowej problematyki wywłaszczenia na tle dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej z dnia 6 września 1944 r.*, Studia Iuridica Lublinesia 2017, nr 1.

Jakimowicz W., *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021.

Jastrzębski R., *Reforma rolna po drugiej wojnie światowej. Ustawodawstwo państwa polskiego*, Czasopismo Prawno-Historyczne 2018, z. 1, https://doi.org/10.14746/cph.2018.1.3.

Kłusek M., *Definiowanie pojęcia nieruchomości ziemskiej w polskim prawodawstwie agrarnym, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej i jego realizacji*, UR Journal of Humanities and Social Sciences 2017, nr 2 (3).

Kremer E., *Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2010 r.*, Przegląd Prawa Rolnego 2011, nr 1.

Lewandowski S., *Rozdział XIII*, (w:) *Logika dla prawników*, red. A. Malinowski, Warszawa 2015.

Łętowska E., *Orzecznictwo sądowe jako instrument reprywatyzacji zdekoncentrowanej*, (w:) *Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów*, red. M. Pilich, t. 3, Warszawa 2016.

Łuczak A., *Reforma rolna i represje wobec polskiego ziemiaństwa po roku 1944*, Biuletyn IPN 2011, nr 3.

Machnikowska A., *Nowe prawo własności – przekształcenia w stosunkach własnościowych w Polsce w latach 1944–1950*, Zeszyty Prawnicze UKSW 2011, nr 11 (2), https://doi.org/10.21697/zp.2011.11.2.13.

Nawrocki M., *Prawne problemy odzyskania nieruchomości przejętych na podstawie dekretu z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Państwo i Prawo 2016, nr 2.

Osajda K., *Nacjonalizacja i reprywatyzacja*, Warszawa 2009.

Pokoj J., *Wywłaszczenie i nacjonalizacja nieruchomości na tle reform rolnych w Polsce po 1918 roku. Studium prawnohistoryczne*, Kraków 2016.

Rozczyński B., *Reprywatyzacja nieruchomości przejętych na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Warszawa 2018.

Tracz G., *Sytuacja prawna byłych właścicieli nieruchomości ziemskich w III Rzeczpospolitej*, Forum Prawnicze 2016, nr 4 (36).

Wiktor K., *Odzyskanie nieruchomości przejętej w trybie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, (w:) *Postępowania reprywatyzacyjne*, red. K. Wiktor, Warszawa 2018.

Zwolak E., *Właściwość organu w sprawie prawidłowości nabycia nieruchomości przez państwo na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o reformie rolnej z 1944 r. w świetle judykatury*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4.

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Warszawie z 10 listopada 2004 r., IV SA/Wa 250/04, LEX nr 835856.
Uchwała NSA (7) z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, Legalis nr 77423.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r., P 107/08, LEX nr 590183.
Wyrok WSA w Warszawie z 24 marca 2010 r., IV SA/Wa 186/10, LEX nr 606066.
Uchwała NSA (7) z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, Legalis nr 299330.
Wyrok SA w Gdańsku z 23 października 2012 r., V ACa 812/12, LEX nr 1293176.
Uchwała SN z 18 maja 2011 r., III CZP 21/11, LEX nr 811908.
Wyrok WSA w Warszawie z 2 sierpnia 2007 r., IV SA/Wa 843/07, LEX nr 364657.
Uchwała SN z 27 września 1991 r., III CZP 90/91, Legalis nr 27452.
Wyrok SN z 7 czerwca 2019 r., IV CSK 165/18, LEX nr 2688859.
Wyrok SA w Poznaniu z 3 grudnia 2009 r., I ACa 816/09, LEX nr 628219.
Wyrok SN z 28 marca 2019 r., I CSK 41/18, LEX nr 2652492.
Wyrok NSA z 22 października 2019 r., I OSK 362/18, LEX nr 2783542.
Wyrok NSA z 5 sierpnia 2025 r., I OSK 1552/22, LEX nr 3903070.

Akty prawne

Dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz.U. 1945 nr 10 poz. 51).
Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (tekst jedn. Dz.U. 1945 nr 50 poz. 279).
Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz.U. 1945 nr 10 poz. 51).
Dekret z 12 sierpnia 1946 r. o zespoleniu urzędów ziemskich z władzami administracji ogólnej (tekst jedn. Dz.U. nr 43 poz. 248).
Ustawa z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (tekst jedn. Dz.U. 1958 nr 17 poz. 71).
Ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (tekst jedn. Dz.U. nr 21 poz. 123 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. 1991 nr 107 poz. 464).
Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzecząpospolitą Polską (tekst jedn. M.P. 1998 nr 12 poz. 200).

CYTOWANIE

Maciej Barmosz, *Kształtowanie się i rozwój modelu reprywatyzacji byłych majątków ziemskich w polskim prawie administracyjnym* Studia Administracyjne 2(22)/2025, 5–19, DOI: 10.18276/sa.2025.22-01.

Studia Administracyjne 2(22)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.22-02 | s. 21–30

Arkadiusz Lelek

Uniwersytet Wrocławski
arek.lelek13@gmail.com
ORCID: 0009-0008-2261-3066

OPEN ACCESS
CC BY SA

Propozycje przyznania jednostkom samorządu terytorialnego udziału w podatkach pośrednich a struktura dochodów samorządów

ABSTRAKT

Reaktywacja samorządu terytorialnego wymaga wyodrębnienia finansów dla jednostek samorządu terytorialnego wyposażonych w zakres kompetencji i zadań w ramach decentralizacji administracji publicznej. Dochody jednostek samorządu terytorialnego i sytuacja finansowa podlega zmianom zarówno ze względu na zmiany prawne, jak i uwarunkowania ekonomiczne, m.in. kryzys gospodarczy. Podstawowym zagadnieniem analizowanym w kontekście samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest konstrukcja udziałów w podatkach dochodowych oraz perspektywa objęcia udziałów w podatkach pośrednich. Ważnym aspektem badanym była wydajność fiskalna odnośnie do wpływu podatków państwowych oraz obligatoryjne zmiany zmniejszające wady systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

SŁOWA KLUCZOWE

dochody JST, władztwo podatkowe, wpływy z podatków pośrednich, struktura finansów JST

Proposals to grant local government units a share in indirect taxes and the structure of local government revenues

ABSTRACT

The reactivation of local government requires the separation of finances for local government units equipped with competences and tasks as part of the decentralisation of public administration. The revenues of local government units and the financial situation are subject to change both due to legal changes and economic conditions, e.g. the economic crisis. The main issue analysed in the context of the financial self-reliance of local government units is the construction of shares in income taxes and the prospect of shares in indirect taxes. An important aspect examined was fiscal efficiency with regard to the impact of state taxes and mandatory changes to reduce the disadvantages of the local government financing system.

KEYWORDS

revenues of territorial self-government units, tax authority, indirect tax revenues, structure of territorial self-government unit finances

Wprowadzenie

System finansowy jednostek samorządu terytorialnego (JST) wyodrębniony z przyczyn ustrojowych na potrzeby wykonywania władzy państwowej przy użyciu przekazanego władztwa administracyjnego oparty jest na samodzielności wykonywania zadań w ramach decentralizacji. Potencjał ekonomiczny JST, czyli dochody, stanowi gwarancję realizacji zadań, kluczowy pozostaje zakres tychże dochodów odpowiadający potrzebom jednostki. Na instytucje prawnofinansowe ma wpływ stabilność finansowa, która podlega zmianom wskutek zróżnicowania wysokości dochodów; aby zapewnić ich odpowiedni poziom, JST zostało wyposażone w majątek własny i prawa podmiotowe do udziału w dochodach publicznych[1]. W aspekcie władztwa dochodowego istotne stają się udziały we wpływach z podatków państwowych, które zdaniem wielu autorów (m.in. Marzany Poniatowicz, Ryty Dziemianowicz czy Łukasza Furmana[2]), stanowią optymalne źródło finansowania dla zwiększających się potrzeb samorządowych.

Obecnie największy udział w podatkach dochodowych udział mają samorządy gminne, mniejszy powiaty; wobec zmian wprowadzonych w podatku PIT i CIT, jedne i drugie mają za zadanie uszczelnić system podatkowy, *de facto* oddziałują jednak niekorzystnie na system dochodów JST. Szacunkowe straty w latach 2022–2031 opracowane przez Ministerstwo Finansów mają wynieść 112 mld zł, ubytki dochodowe będą najbardziej zauważalne w samorządach gminnych i powiatowych[3]. Niedobór środków finansowych powoduje, że teoretycy, jak i praktycy samorządowi postulują wprowadzenie zmian w strukturze dochodów – Unia Metropolii Polskich i Związek Miast Polskich proponują zastosowanie mechanizmu kompensacyjnego, opartego na zwiększeniu udziałów JST w PIT, natomiast Bezpartyjni Samorządowcy skupiają się na wyodrębnieniu udziałów z podatku VAT wynoszących 8,51%.

Celem artykułu jest przedstawienie rozwiązań reformujących sferę dochodową JST, w szczególności system subwencji i dotacji, który mógłby zostać zastąpiony przez dochody własne, w tym udziały w podatkach państwowych: VAT i akcyzy, oraz kwestie sporne dotyczące klasyfikacji instytucji udziałów JST. W dalszej części pracy prezentowane są wnioski z analizy systemu dochodowego Republiki Federalnej Niemiec oraz Królestwa Hiszpanii

1 K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, (w:) *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2013, s. 285–286.

2 M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, *Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia, 2016, t. 50, nr 1, 2016, s. 300–301, Ł. Furman, *Znaczenie udziałów we wpływach w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010–2015*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, nr 485, s. 140.

3 D. Wyszkowska, A. Wyszkowski, *Centrum Ekspertyzy Lokalnej Analiza CELowa nr 3/2022 Program „Polski Ład" a sytuacja finansowa JST*, Warszawa 2022, s. 3–5.

w odniesieniu do polskiego systemu finansowania JST. Artykuł zawiera też analizę skutków zaproponowanych rozwiązań z uwzględnieniem wymaganych zmian prawnych i ustrojowych w Samorządzie Terytorialnym.

Pojęcie udziałów w podatkach państwowych oraz ich cechy

Udziały we wpływach z podatków zasilających budżet państwa nie zostały dostatecznie zdefiniowane; jednoznaczne przyporządkowanie ich do kategorii dochodów zewnętrznych bądź wewnętrznych stanowi problematyczne zagadnienie klasyfikacji w strefie dochodowej, jak i dla nauki o finansach publicznych. W systemie finansów publicznych udziały te stanowią formę podziału dochodów pomiędzy podmioty publiczne, przy czym źródło dochodów to budżet państwa. Wprowadzenie instytucji udziałów podatkowych to próba zmiany struktury finansów publicznych na poziomie samorządowym, wynikająca z niewystarczalności dotychczasowych źródeł finansowania, co mogłoby spełnić oczekiwania stawiane w doktrynie, a także w praktyce, skupiające się na zakresie samodzielności finansowej JST i ich stabilności fiskalnej.

Według teorii federalizmu fiskalnego, bazującej na powiązaniu systemu finansów publicznych z instytucjami publicznymi, repatriacja dochodów powinna mieć charakter wtórny wobec zadań publicznych; zasadniczą kwestią dla federalizmu fiskalnego jest zakres decentralizacji finansów publicznych, w tym dochodów podatkowych oraz lokalna autonomia podatkowa, co przedstawia zależność pomiędzy zakresem władztwa a samodzielnością finansową JST[4]. Kluczowe znaczenie w kontekście teorii federalizmu fiskalnego mają podatki zdecentralizowane znajdujące się w systemie finansowym JST. Cechy zdecentralizowanych podatków to wyłączne uprawnienie jednostki samorządu terytorialnego do nakładania obowiązku podatkowego – pobór należności podatkowych odbywa się za pośrednictwem samorządowej administracji skarbowej, wysokość stawek określa władza lokalna, przedmiot opodatkowania ma charakter trwały, co ma umożliwiać władzom lokalnym różnicowanie stawek podatkowych bez obawy zamknięcia przedmiotu opodatkowania, przedmiot opodatkowania jest widoczny i łatwo uchwytny w celu uniknięcia uchylania się od podatków, ciężar podatkowy dotyczy podmiotów podatkowych zamieszkałych na terenie wspólnoty samorządowej (nie powinien on być przenoszony na podmioty zamieszkałe poza jej terytorium), ciężar podatkowy jest akceptowalny przez podatników, nałożony zgodnie z zasadą sprawiedliwości podatkowej, wpływy podatkowe są adekwatne do potrzeb lokalnej społeczności, względnie stałe i przewidywalne w czasie, podatek jest łatwy w efektywnym i skutecznym administrowaniu, a koszty z tym związane stanowią „rozsądną" część uzyskiwanych dochodów podatkowych[5].

4 K. Wójtowicz, *Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw*, (w:) *Finanse publiczne, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wrocław 2013, nr 306, s. 501–502.

5 M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, *Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia, 2016, nr 1 (50), s. 300–301.

JST nie mają bezpośredniego wpływu na wysokość środków finansowych pochodzących z budżetu państwa, mogą jedynie pośrednio oddziaływać na wielkość partycypującego źródła podatkowego poprzez np. tworzenie korzystnych warunków ekonomicznych, sprzyjających zwiększonej aktywności gospodarczej. Udziały podatkowe JST nie spełniają modelowych cech podatków zdecentralizowanych oraz nie mają atrybutów dochodów własnych; sklasyfikowanie udziałów podatkowych jako dochodów własnych jest niewłaściwe, a przyporządkowanie ich do prezentowanych przez teorię federalizmu fiskalnego kategorii dochodów samorządowych – dochodów własnych lub transferów zewnętrznych – pozostaje problematyczne dla znawców tematu[6]. Według Hansjörga Blöchligera i Olivera Petzolda, należy wyodrębnić nowe kryteria rozumienia pojęcia udziałów, skupiające się na: partycypacji samorządów terytorialnych w ryzyku zmian dochodów z podatków wspólnych, wywołanych wahaniami cyklu koniunkturalnego; bezwarunkowości pojmowanej w ten sposób, że dochody z udziałów podatkowych nie są przeznaczone na określone z góry cele; stabilności formuły udziałów podatkowych obligującej do tego, by algorytm ich konstrukcji był określany *ex ante* i nie zmieniał się w trakcie roku podatkowego; indywidualnej proporcjonalności tłumaczonej tak, że udziały podatkowe są współmierne do wielkości bazy podatkowej powiązanej z danym terytorium. Powyższe cechy kształtują podział struktury dochodów finansowych JST na udziały podatkowe w wąskim znaczeniu (*strict tax sharing*), które mają wszystkie cechy dochodów własnych i są ich częścią, oraz udziały podatkowe w szerokim znaczeniu (*tax sharing*), które nie spełniają warunku indywidualnej proporcjonalności, a przy tym pełnią funkcję wyrównawczą[7].

Propozycje udziałów JST w podatkach pośrednich – zmiany w sferze dochodowej

Decentralizacja dochodów i wzrost samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest szeroko dyskutowana w literaturze przedmiotu. Można spotkać się z negatywnym podejściem do braku przyznania JST udziałów w innych podatkach, wysoko wydajnych fiskalnie, stanowiących budżet państwa – takich jak podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy. Konstrukcja prawna udziałów w podatkach pośrednich była obecna w zawetowanym projekcie ustawy z 25 sierpnia 2001 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dodatek równoważący miał wynosić dla gmin 5,92%, dla powiatów 0,98%, a dla województw 0,64% w ogólnej kwocie wpływów z podatków pośrednich stanowiących dochód budżetu państwa[8]. Projekt obejmował udziały z podatku od towaru i usług, podatku akcyzowego i podatku od gier losowych, zakładów wzajemnych oraz gier na automatach. Dostępność dodatku dla samorządów miała być zależna od wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca bez wyodrębnienia faktycznego władztwa, a jedynie przejmowania wpływów. Konstrukcja

6 K. Wójtowicz, *Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych*, Studia BAS 2021, 1 (65), s. 148–149.

7 H. Blöchliger, O. Petzold, *Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2009, nr 10, s. 4–7, https://doi.org/10.1787/5k97b10vvbnw-en.

8 P. Pest, *Udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych*, Warszawa 2016, s. 28.

funkcjonalnie przypominałaby subwencję ogólną, mimo konstrukcji prawnej zapewniającej partycypację ułamkową w wymienionych podatkach pośrednich[9]. Propozycje przyznania udziałów z podatku od towarów i usług padały także na szczeblu samorządu gminnego – tu udziały miałyby przybrać formę bezzwrotnych zapomóg Komunalnego Funduszu Zapomogowo-Pożyczkowego. Obie propozycje wskazywały na udział w wysokości 1% oraz występowanie zależności pomiędzy wpływami z udziałów a wysokością subwencji ogólnej.

Wpływy z podatków pośrednich mogłyby zastąpić system subwencji i dotacji na zadania bieżące na takim samym poziomie dochodowym, przy założeniu odpowiedniej wysokości udziałów w podatku VAT i podatku akcyzowym. Zasadniczym problemem w sferze dochodowej JST, który może być częściowo rozwiązany za pomocą wyodrębnionych ustawowo udziałów, jest ograniczenie dysproporcji przez system redystrybucji poziomej. Według Wojciecha Goneta, wysokość udziałów zastępujących dochody z dotacji na zadania bieżące oraz z części poszczególnych subwencji przewidziane na rok 2011 powinny wynosić dla gmin 6,39% w VAT i 10,89% w akcyzie, dla powiatu – 3,76% w VAT i 4,04% w akcyzie, w miastach na prawach powiatu – 4,29% w VAT i 1,74% w akcyzie oraz dla samorządu województwa – 2,16% w VAT i 3,04% w akcyzie. Uwzględniając sytuację ekonomiczną oraz wysokość instrumentów redystrybucyjnych, udziały w 2022 wynosiłyby w VAT i w akcyzie: dla gmin – 9,31% w VAT i 13,89% w akcyzie, dla powiatu 1,43% w VAT i 5,74% w akcyzie, dla samorządu województwa – 0,19% w VAT i 4,02% w akcyzie[10].

Specyfika podatków pośrednich wymaga zmiany konstrukcji prawnej zastosowanej w podatkach dochodowych – w literaturze[11] zaleca się oddzielenie miejsca płatności podatku od wpływu do budżetu JST. Dla zachowania równowagi w sektorze samorządowym konieczne jest zapewnienie udziałów na poziomie budżetu i przekazywanie ich samorządom w postaci transferu na podstawie określonych ustawowo kryteriów, takich jak dochód własny na jednego mieszkańca, stopa bezrobocia, gęstość zaludnienia oraz ogólna kwota świadczeń z pomocy społecznej czy zróżnicowanie regionalne. Szczególnie ważne w kontekście miast na prawach powiatu jest uwzględnienie w kryteriach obciążenia infrastruktury komunalnej związanej ze zjawiskiem migracji ludności. Konsekwencją będzie wzrost wydatków na prace modernizacyjne dotyczące infrastruktury[12].

Postuluje się też formę dodatku do podatków pośrednich; w tej sytuacji samorządy otrzymałyby możliwość kształtowania skali podatkowej, jednak nie wyższej niż ustanowiona na poziomie państwowym. Kluczowe jest wskazanie wzrostu samodzielności JST w kształtowaniu dochodów i decentralizacja kompetencji przy jednoczesnym pozbyciu się przez Skarb Państwa części władztwa podatkowego. Skutki takiego rozwiązania niekorzystnie odbiłyby

9 Druk nr 3059, Sejm III kadencji.

10 Według danych z wykonania budżetu państwa i JST za rok 2022 przedstawionych w sprawozdaniu Ministerstwa Finansów.

11 J. Glumińska-Pawlic, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego de lege lata i de lege ferenda*, (w:) *System finansów samorządu terytorialnego. Wybrane problemy*, red. L. Patrzałek, Poznań–Wrocław 2003; P. Pest, *Udziały jednostek samorządu terytorialnego…* dz. cyt.

12 W. Gonet, *Partycypacja samorządu terytorialnego w podatkach pośrednich jako źródło dochodów*, Fundusz Komunalny 2012, nr 9, s. 17–23.

się niejednorodną stawką w podatkach pośrednich, co doprowadziłoby do zwiększenia dysproporcji dochodów JST, a także różnego obciążenia podatkowego.

Odmiennie system finansowania przy zastosowaniu udziałów w podatku od towarów i usług przedstawia Krzysztof Surówka – tutaj chodzi o przypisanie szczególnej pozycji ustrojowej szczeblom samorządu terytorialnego – powiatom oraz województwom. Funkcja budżetu samorządu wojewódzkiego zostałaby ograniczona do funkcji redystrybucyjnej, zasilania niższych szczebli samorządu terytorialnego, co oznaczałoby decentralizację środków publicznych, przy czym samorząd wojewódzki odgrywałby najważniejszą rolę. W takiej sytuacji zasadnicze znaczenie dla funkcjonalności systemu finansów publicznych miałoby wyodrębnienie nowych źródeł finansowania – udziałów samorządu wojewódzkiego w podatku od towarów i usług. Konstrukcja prawna oparta byłaby na dochodach naliczanych od wartości wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług tylko na terenie poszczególnej jednostki regionalnej. Koncepcja zakładająca prymat władztwa terytorialnego ma jednak zasadnicze wady, które komplikują podział przyznawanych środków przez specyfikę podatku obrotowego, gdzie istnieje podatek naliczony i należny. Zastosowana metoda podziału środków w znacznym stopniu przyczyniłaby się do powstania zjawiska unikania opodatkowania oraz zwiększenia kosztów poboru, a warunek proporcjonalności – zakładający objęcie znacznego obszaru jako determinanty obliczeniowej – okazałby się dysfunkcyjny dla finansów publicznych[13].

Udziały w podatkach pośrednich w państwach OECD

Państwa OECD stosują różne systemy finansowe oparte na udziałach w podatkach wspólnych, co oznacza rozbieżność rozwiązań dla podatków dochodowych. Najsilniejsza partycypacja dotyczy zwłaszcza państw federalnych – tutaj sięga ona kilkadziesiąt procent.

Postulowana w Polsce koncepcja obejmująca wpływy z podatków konsumpcyjnych funkcjonuje w wielu państwach, takich jak Belgia, Niemcy, Hiszpania czy Kanada[14]. Modele dochodowe tych państw rozpatrywane są w aspektach: 1) znaczenia fiskalnego; 2) zakresu autonomii podatkowej JST; 3) realizacji w przyjętym algorytmie funkcji wyrównawczych; 4) rodzaju podatków podlegających podziałowi.

Podstawowe znaczenie ma tutaj efektywny wybór beneficjenta spośród szczebli JST. W literaturze toczy się spór, jeśli chodzi o zastosowanie odpowiedniego rozwiązania dystrybucyjnego: udział w VAT oparty na zasadzie pochodzenia (*origin based VAT*) czy na zasadzie przeznaczenia do ostatecznej konsumpcji (*destination based VAT*).

Hiszpańskie wspólnoty autonomiczne otrzymują od państwa wpływy podatkowe z podatków przekazanych (*impuestos cedidos*), na które składają się część udziałów w podatku VAT do 50% oraz udział w akcyzie do 58%, z pewnymi wyjątkami, dotyczącymi podstawy opodatkowania i miejsca przeznaczenia wpływów przez poszczególne wspólnoty autono-

13 K. Surówka, M. Winiarz, *Kierunki zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Kraków 2014, s. 9–12.

14 K. Wójtowicz, *Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych*…, s. 147–169.

miczne określanego na podstawie szacunkowej ostatecznej konsumpcji[15]. Podatki pośrednie w hiszpańskim systemie podatkowym pełnią drugorzędną rolę, jeśli uwzględni się znaczenie fiskalności – w 2021 roku całkowite wpływy z VAT i akcyzy wynosiły 44 mld euro, co jest sumą nieporównywalnie większą od podatków dochodowych.

Model hiszpański w kontekście podatków pośrednich nie jest wystarczająco dochodowo efektywny dla systemu podatkowego obowiązującego w Polsce, bowiem w praktyce, oprócz podstawowego podatku VAT, w Hiszpanii występują także selektywne podatki obrotowe, określane jako podatki specjalne (*impuestos especiales*), co po części odpowiada podatkowi akcyzowemu uwzględniającemu podobne cele – m.in. wykorzystywanie otrzymanych w jego ramach środków do finansowania ochrony zdrowia[16]. W kontekście systemu podatkowego obowiązującego w Hiszpanii warto zaznaczyć, że zgodnie z ustawą organiczną 8/1980 z dnia 22 września 1980 roku o finansowaniu wspólnot autonomicznych, tamtejsze wspólnoty dysponują władztwem podatkowym posiadającym modelowe cechy wyznaczające autonomię jednostek i zakres faktycznej decentralizacji finansów publicznych[17].

Dystrybucja podatku VAT w Republice Federalnej Niemiec oznacza wstępny podział wpływów pomiędzy rząd centralny, którego udziały, stanowiące formę rekompensaty za wzrost wypłat emerytur dokonywanych przez Deutsche Rentenversicherung Bund, wynoszą 9,5%, oraz gminy (*Gemeinden*), na które przypada 2,2%. System podziału wpływów jest bardzo złożony, kwota pomniejszona dzielona jest między państwo federalne (50,5%) i kraje związkowe (49,5%). Redystrybucja pionowa dla krajów związkowych składa się z dwóch odrębnych części i ograniczona jest ustawowymi kryteriami: pierwsza część – to dochody krajów związkowych z podatku dochodowego, podatku od osób prawnych i podatku krajów związkowych, druga część – uzależniona jest od liczby ludności, na której to podstawie oblicza się proporcjonalnie wysokość redystrybucji[18]. Ważny przy tym jest system wyrównania finansowego dla krajów związkowych, zgodnie z art. 107 (2) Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; dalej: konstytucja federalna RFN) – 25% udziałów w podatku VAT relokowane jest do krajów związkowych (landów) o niskim potencjale ekonomicznym (czynnikiem warunkującym jest średnia wysokość dochodów przypadająca na jednego mieszkańca pomnożona przez ogół mieszkańców; jest to *Finanzkraftmesszahl*). Administratorem podatku są krajowe urzędy skarbowe nadzorowane przez Federalne Ministerstwo Finansów (BMF).

Obok zharmonizowanego podatku obrotowego VAT istnieje podatek handlowy (*Gewerbesteuer*), w którego konstrukcji prawnej zawarto zasadę samodzielności kształtowania go przez gminy. Stopa bazowa podatku od działalności gospodarczej wynosi 3,5%, a stawka ustanawiana przez poszczególne gminy waha się od 20% do nawet 400% w gminach miejskich,

15 M. Supera-Markowska, *Hiszpański system podatkowy – ogólna charakterystyka z uwzględnieniem najnowszych rozwiązań (wprowadzonych w 2021 r.) i specyficznych cech*, Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych 2021, nr 4 (296) s. 46–53.

16 Tamże, s. 54.

17 Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, B.O.E. nr 236 z 1.10.1980, ze zm.

18 M. Korolewska, *Samorządowe dochody podatkowe w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Studia BAS, 2021, s. 251–282.

takich jak Berlin, Monachium czy Hamburg, co przekłada się na zróżnicowanie w wysokości dochodów gmin wyróżniających się korzystniejszymi czynnikami wzrostu podstawy opodatkowania. Należy zaznaczyć, że zakres władztwa podatkowego gmin jest znaczny, co w powiązaniu z art. 106 ust. 6 zd. 1 w związku z art. 105 ust. 2a konstytucji federalnej RFN daje możliwość krajom związkowym delegowania na rzecz gmin kompetencji dotyczących stanowienia podatków lokalnych od wydatków i konsumpcji[19]. Kraje związkowe mają władztwo podatkowe w zakresie podatków lokalnych konsumpcyjnych i podatku od dokonanych wydatków oraz do ustalania wysokości stawki podatku od nieruchomości[20].

Skutki zmian wprowadzenia instytucji udziałów w podatkach pośrednich w sferze dochodowej

Zmiany w strukturze dochodów samorządów terytorialnych – zastąpienie dotychczasowego systemu dotacji i częściowo subwencji – oznaczałyby nowy zakres samodzielności finansowej, a w konsekwencji wzrost zdolności wydatkowej JST. Eliminacja niekorzystnej z punktu federalizmu fiskalnego redystrybucji pionowej łączy się równocześnie z klasyfikacją zadań własnych, zmieniając skomplikowaną strukturę dochodów. Oznaczałoby to choćby zwiększenie możliwości spłaty zadłużenia.

Zmiana źródła finansowania wiąże się też z zagrożeniami, zwłaszcza w sytuacji recesji gospodarczej i spadku koniunktury, komplikującym planowanie budżetu samorządowego. Obok tego rozwiązanie to powoduje wzrost zagrożenia w zakresie niewłaściwego gospodarowania środkami finansowymi, przekładające się na nierównomierny podział wydatków na zadania własne.

Zasadnicza różnica pomiędzy planem finansowym opartym na redystrybucji w postaci dotacji i subwencji a większym udziale dochodów własnych polega na ostatecznym przeznaczeniu środków, które pozostają w sferze władztwa ustrojowego. W przypadku zaistnienia deficytu budżetowego konieczne są zaś kompleksowe korekty wynikające z mniejszych wpływów i równocześnie zwiększonej sfery wydatkowej. Mimo wzrostu samodzielności JST konieczne będzie więc w takim razie zastosowanie mechanizmów redystrybucyjnych w celu uniknięcia sięgnięcia po zewnętrzne środki zwrotne[21]. Instytucja wyrównywania dochodów miałaby oparta być na transferze środków z podatków pośrednich mających wysoki poziom fiskalności, przy zachowaniu decyzyjności Ministra Finansów działającego w porozumieniu z Prezydium Rady Ministrów.

Zmiany ustrojowe, w tym zakres przekazanych zadań, powinny powodować odpowiedni wzrost dochodów JST. Proces przekazywania wpływów z podatków pośrednich z udziałem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, stwarza możliwość konsensusu

19 W. Miemec, *Prawo gminy niemieckiej do nakładania podatków miejscowych*, (w:) *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012, s. 252–254.

20 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (BGBl. 1949 S. 1, ze zm.); dalej jako Ustawa Zasadnicza RFN.

21 W. Gonet, *Partycypacja samorządu terytorialnego…*, s. 20–23.

w zakresie władztwa podatkowego i podmiotowości JST w układzie podporządkowania administracji rządowej[22].

Wnioski

Przedstawione propozycje zmian w sferze dochodowej jednostek samorządu terytorialnego są kwestiami spornymi zarówno na poziomie doktryny finansów publicznych, jak i w polityki samorządowej. Jak każde z rozwiązań, posiada zalety oraz wady, które należałoby wnikliwie przeanalizować w kontekście wymaganych zmian w systemie finansowania JST. Przeobrażenie struktury dochodów samorządowych, oparte na udziałach w podatkach pośrednich, przekazywanych za pomocą algorytmu podziału, przyniosłoby jednak wiele korzyści samorządowi terytorialnemu, jak wyeliminowanie nierówności regionalnych, redukcja redystrybucji poziomej czy wzrost samodzielności dochodowej; przy zachowaniu wcześniejszego poziomu stabilności dochodowej mogłyby one trwale zreformować system finansowania JST.

Przeprowadzenie reformy wymagałoby szczególnych rozwiązań uwzględniających specyfikę podatków pośrednich oraz sytuację finansową JST. Musiałoby też odbywać się w długotrwałym procesie konsultacji i w wielu zmianach ustrojowych, tak jak w innych wspólnotach samorządowych, m.in. w Hiszpanii czy RFN, dotyczącym choćby kwestii klasyfikacyjnych instytucji udziałów. Proces wdrożenia zmian wymagałby programu pilotażowego sprawdzającego skuteczność reformy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, którego głównym celem byłoby ustalenie poziomu stabilności dochodów oraz zidentyfikowanie negatywnych zjawisk wymagających neutralizacji.

Bibliografia

Literatura

Blöchliger H., Petzold O., *Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism 2009, nr 10, https://doi.org/10.1787/5k97b10vvbnw-en.

Furman Ł., *Znaczenie udziałów we wpływach w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010–2015*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017, nr 485.

Glumińska-Pawlic J., *Dochody jednostek samorządu terytorialnego de lege lata i de lege ferenda*, (w:) *System finansów samorządu terytorialnego. Wybrane problemy*, red. L. Patrzałek, Poznań–Wrocław 2003.

Gonet W., *Partycypacja samorządu terytorialnego w podatkach pośrednich jako źródło dochodów*, Finanse Komunalne 2012, nr 9.

22 Tamże, s. 23.

Korolewska M., *Samorządowe dochody podatkowe w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Studia BAS, 2021.

Miemec W., *Prawo gminy niemieckiej do nakładania podatków miejscowych*, (w:) *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012.

Pest P., *Udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych*, Warszawa 2016.

Poniatowicz M., Dziemianowicz R., *Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia, 2016, nr 1 (50).

Sawicka K., *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia*, *struktura*, (w:) *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2013.

Supera-Markowska M., *Hiszpański system podatkowy – ogólna charakterystyka z uwzględnieniem najnowszych rozwiązań (wprowadzonych w 2021 r.) i specyficznych cech*, Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych 2021, nr 4 (296).

Surówka K., Winiarz M., *Kierunki zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Kraków 2014.

Wójtowicz K., *Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych*, Studia BAS 2021, 1 (65).

Wójtowicz K., *Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw*, (w:) *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wrocław 2013, nr 306.

Wyszkowska D., Wyszkowski A., *Centrum Ekspertyzy Lokalnej Analiza CELowa nr 3/2022 Program „Polski Ład" a sytuacja finansowa JST*, Warszawa 2022.

Akty prawne

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) (BGBl. 1949 S. 1, ze zm.).

Druk Nr 3059, Sejm III kadencji.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, B.O.E. nr 236 z 1.10.1980, ze zm.

CYTOWANIE

Arkadiusz Lelek, *Kształtowanie się i rozwój modelu reprywatyzacji byłych majątków ziemskich w polskim prawie administracyjnym*, Studia Administracyjne 2(22)/2025, 21–30, DOI: 10.18276/sa.2025.22-02.

Studia Administracyjne 2(22)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.22-03 | s. 31–42

Kamil Majewski

Uniwersytet Śląski w Katowicach
majewski.kamil.87@gmail.com
ORCID: 0000-0003-3775-2815

OPEN ACCESS
CC BY SA

Historia europejskich rozwiązań prawnych w zakresie AML

ABSTRAKT

Obecnie przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (AML/CFT) stanowią rozbudowany i spójny system. Przyjmuje się, że ma on charakter kluczowy zarówno dla zapewnienia bezpieczeństwa systemowego, jak i jednostkowego, a jego skuteczność wymaga współpracy międzynarodowej. Na przestrzeni lat, tak na poziomie UE, jak i krajowym odnotowuje się powstawanie kolejnych aktów prawnych w mniejszym lub większym stopniu modyfikujące system AML/CFT. W motywach tych dokumentów wskazuje się, że ideę przyświecającą konstruowaniu kolejnych rozwiązań prawnych stanowi doskonalenie metod AML/CFT. Funkcjonowanie i rozwój rozwiązań prawnych dotyczących problematyki AML/CFT są wspierane przez organizacje międzynarodowe, w tym The Financial Action Task Force (FATF). Niniejszy artykuł stanowi spojrzenie historyczne na problematykę AML/CFT. Zostanie w nim omówiona historia prawodawstwa UE dotycząca tego tematu.

SŁOWA KLUCZOWE

AML/CFT, prawodawstwo UE, ryzyko ML/FT, przeciwdziałanie praniu pieniędzy, historia systemu AML/CFT

History of european aml legal solutions

ABSTRACT

Currently, the regulations on counteracting money laundering and terrorism financing (AML/CFT) constitute an extensive and coherent system. The AML/CFT system is crucial for ensuring both systemic and individual security, and the effectiveness of this system requires international cooperation. Over the years, subsequent legal acts modifying the AML/CFT system have been issued at the EU and national level. The recitals of EU legal acts indicate that the idea behind the issuance of subsequent legal solutions is to improve AML/CFT methods. The functioning and development of legal solutions concerning AML/CFT issues are supported by international organizations, including the Financial Action Task Force (FATF). This article provides a historical perspective on the AML/CFT issue. This paper will discuss the history of EU legislation.

KEYWORDS

AML/CFT, EU legislation, ML/FT risk, anti-money laundering, history of the AML/CFT system

Wstęp

W obecnie obowiązującym porządku prawnym w Polsce za akt kluczowy dla problematyki przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (AML/CFT) uznaje się ustawę z 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[1], która określa zasady i tryb AML/CFT oraz warunki wykonywania działalności gospodarczej przez niektóre instytucje obowiązane (art. 1 AMLu). AMLu wdraża przede wszystkim[2]:

a) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20 maja 2015 roku w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającą rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE[3];
b) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z 30 maja 2018 roku zmieniającą dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE[4].

Niezależnie od powyższego, AMLu zapewnia stosowanie szeregu innych aktów prawnych Unii Europejskiej (UE), lecz są to przede wszystkim akty o charakterze uzupełniającym lub wykonawczym w stosunku do ww. dyrektyw.

Wskazane powyżej IV i V Dyrektywa AML miały swoje poprzedniczki w systemie aktów prawnych UE, w tym przede wszystkim następujące akty prawne:

a) dyrektywa Komisji 2006/70/WE z 1.08.2006 roku ustanawiająca środki wykonawcze do dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do definicji osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne, jak również w odniesieniu do technicznych kryteriów stosowania uproszczonych zasad należytej staranności wobec klienta oraz wyłączenia z uwagi na działalność finansową prowadzoną w sposób sporadyczny lub w bardzo ograniczonym zakresie[5];
b) dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 roku w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu[6];

1 Dz.U. z 2023 r. poz. 1124; dalej jako AMLu.

2 Szerzej na ten temat zob. także M. Kuźmicz, *Analiza i porównanie przepisów prawa polskiego z regulacjami Unii Europejskiej w zakresie zwalczenia prania pieniędzy w cyfrowym świecie*, Studia Prawnoustrojowe 2021, nr 52, s. 223.

3 Dz.Urz. UE L 141 z 5.06.2015 r., s. 73, dalej jako IV Dyrektywa AML. Jej wdrożenie odbywało się etapami, zob. szerzej K. Majewski, *Zmiany w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, Monitor Prawa Bankowego 2020, nr 1 (110), s. 92 i nast.

4 Dz.Urz. UE L 156 z 19.06.2018 r., s. 43; dalej jako V Dyrektywa AML. Chociaż wskazana dyrektywa miała charakter aktu zmieniającego IV Dyrektywę AML, powszechnie przyjmuje się, że jest to V Dyrektywa AML (kolejny akt prawny UE w obrębie problematyki AML/CFT). W tekście niniejszego artykułu przyjmuje się to podejście.

5 Dz.Urz. UE L nr 214, s. 29; dalej jako Dyrektywa 2006/70/WE.

6 Dz.Urz. UE L nr 309, s. 15; dalej jako Dyrektywa 2005/60/WE. Dyrektywa ta, niezależnie od jej uzupełnienia Dyrektywą 2006/70/WE, była w późniejszym okresie kilkakrotnie zmieniana.

c) dyrektywa Rady z 10 czerwca 1991 roku w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (91/308/EWG)[7], zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/97/WE z 4 grudnia 2001 roku[8].

Przepisy dotyczące problematyki AML/CFT były w Polsce wdrażane nie tylko w AMLu i ustawach ją poprzedzających. Przykładowo, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z 23 października 2018 roku w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych[9] została wdrożona w przepisach ustawy z 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny[10]. Przepisy karne ze względu na to, że pranie pieniędzy jest przestępstwem[11] są również niezwykle istotnym elementem systemu AML/CFT[12], podobnie jak zadania realizowane przez organy ścigania[13] i wymiaru sprawiedliwości.

W 2024 roku przyjęto kolejne zmiany w omawianym zakresie[14], w tym dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1640 z 31 maja 2024 roku w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić w celu zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającą dyrektywę (UE) 2019/1937 oraz zmieniającą i uchylającą dyrektywę (UE) 2015/849[15].

Jak wynika z powyższego wyliczenia, historia prawodawstwa UE dotyczącego problematyki AML/CFT jest już dosyć długa, a przez lata przyjęto liczne akty prawne. W niniejszej pracy zostanie omówiona historia aktów prawnych UE, które mają znaczenie dla problematyki AML/CFT. Analiza zostanie ograniczona do aktów prawnych, których obowiązek wdrożenia już się zmaterializował. Wobec tego w dalszej części pracy nie będzie mowy o aktach prawnych przyjętych w 2024 roku. Celem pośrednim niniejszej pracy jest:

a) zakreślenie początków prawodawstwa UE w zakresie AML/CFT oraz motywacji do wprowadzenia tego rodzaju aktów na poziomie europejskim;
b) wskazanie zmian rozwiązań prawnych w zakresie AML/CFT wraz z ich perspektywą czasową oraz motywacją do ich wprowadzenia.

7 Dz.Urz. UE L nr 166, s. 77; dalej jako Dyrektywa z 1991 r.

8 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/97/WE z 4.12.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/308/EWG w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (Dz.Urz. L nr 344, s. 76–82). Dyrektywą tą rozszerzono zakres stosowania Dyrektywy z 1991 r., zarówno pod względem przestępstw, jak i działalności, w tym zawodów objętych tym zakresem.

9 Dz.Urz. UE L nr 284, s. 22. Przez niektórych komentatorów dyrektywa ta była określana mianem VI Dyrektywy AML. Zob. M. Kuźmicz, *Analiza…*, dz. cyt., s. 222. W literaturze przedmiotu niektóre rozwiązania przyjęte tym pakietem regulacyjnym były krytykowane, zob. D. Wasiak, *Rynek usług aptecznych a polski system przeciwdziałania praniu pieniędzy. Zarys problematyki*, Wrocław 2023, s. 120.

10 Dz.U. z 2024 r. poz. 17.

11 M. Hryniewicka, *Pranie brudnych pieniędzy jako przykład przestępstwa gospodarczego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2014, nr 4 (76), s. 317–332.

12 Pranie pieniędzy w Polsce stało się przestępstwem w 1995 r., zob. szerzej M. Filipowska, *Istota prania brudnych pieniędzy w polskim prawie karnym*, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 2009, t. 24, s. 63. W zakresie poszczególnych faz procederu prania pieniędzy zob. W. Zielińska, *Ryzyko AML i jego znaczenie w działalności banków*, Finanse i Prawo Finansowe 2015, nr 2 (3), s. 120.

13 W literaturze przedmiotu wskazuje się na istotne znaczenie Policji, zob. W. Jasiński, *Zadania Policji w wykrywaniu przestępstwa stypizowanego w art. 299 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny w świetle ustawy z 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, Przegląd Policyjny 2022, nr 1 (145), s. 45 i nast.

14 A. Golonka, *Unijny projekt „Pakietu AML" – reforma czy rewolucja w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy*, Ius Novum 2024, nr 2, s. 5 i nast.

15 Dz.Urz. UE L z 2024 r., s. 1640.

Celem bezpośrednim jest zweryfikowanie, z wykorzystaniem poczynionych ustaleń, następującej tezy: obecnie obowiązujący system AML/CFT jest wynikiem wieloletnich doświadczeń i znacząco ewoluował w ostatnich dziesięcioleciach. Dla tak zakreślonego celu badawczego najbardziej adekwatna jest metoda historyczno-prawna, więc przede wszystkim tę metodę zastosowano. Pomocniczo, ze względu na przedmiot badań, stosowano również metodę dogmatyczno-prawną.

Dyrektywa z 1991 roku (91/308/EWG)

Dyrektywa z 1991 roku odnosiła się do zjawiska prania pieniędzy, czyli legalizowania dochodów pochodzących z działalności o charakterze przestępczym, a skutków tego procederu dla instytucji kredytowych i finansowych upatrywała w zagrożeniu utraty zaufania do systemu finansowego lub zagrożeniu dla solidności i stabilności tych instytucji[16]. Zatem już z początkiem lat 90. prawodawstwo UE dostrzegało w praniu pieniędzy zarówno zagrożenia o charakterze systemowym, jak i jednostkowym[17]. Jednocześnie, co istotne z punktu widzenia karnistycznego, Dyrektywa z 1991 roku dostrzegała wpływ procederu prania pieniędzy na wzrost przestępczości zorganizowanej, w szczególności osób lub grup trudniących się przemytem narkotyków[18]. Z motywów do Dyrektywy z 1991 roku wynika, że – abstrahując od samego przyjęcia tego aktu prawnego – już w tamtym okresie na poziomie UE dostrzegano również znaczenie systemu AML/CFT dla skutecznej walki z praniem pieniędzy na poziomie międzynarodowym.

Odnosząc się już do części normatywnej Dyrektywy z 1991 roku, wskazać należy, że jej regulacja była szczątkowa. W części definicyjnej ujęto wyłącznie takie pojęcia, jak instytucja kredytowa, instytucja finansowa, pranie pieniędzy, mienie, działalność przestępcza oraz właściwe władze. W zakresie podmiotowym dzisiejsze instytucje obowiązane, czyli podmioty zobowiązane do stosowania przepisów AML/CFT, ograniczały się wyłącznie do dwóch kategorii związanych z rynkiem finansowym. W 2001 roku zakres ten nieco uzupełniono, ale nadal był on niewielki.

16 Takie postulaty wynikają z motywów do Dyrektywy z 1991 r.

17 Początki późniejszych regulacji AML/CFT w Europie sięgają lat 80. XX w., m.in. tzw. deklaracji bazylejskiej; zob. szerzej M. Prengel, *Międzynarodowe przeciwdziałanie praniu pieniędzy w sektorze finansowym*, Bezpieczny Bank 2003, nr 2 (21), s. 80 i nast.; R. Zakrzewski, W. Jasiński, *Prawno-organizacyjne problemy przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1995, nr 1 (57), s. 31–32.

18 W późniejszym okresie w literaturze przedmiotu wskazuje się na związek tego procederu z różnego rodzaju przestępczością oraz jego istnienie na różnych rynkach. Zob. J. Grzywacz, *Skuteczność instrumentów przeciwdziałających w Polsce procederowi prania brudnych pieniędzy*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne 2015, t. 21, s. 7; W. Pływaczewski, *Pranie pieniędzy na rynku dzieł sztuki – skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Wrocław 2012, s. 81 i nast.

Kolejne przepisy tego aktu formułują następujące oczekiwania wobec państw członkowskich:

a) uczynienie prania pieniędzy czynem zabronionym;
b) zapewnienie sprawdzania tożsamości zarówno w przypadku nawiązywania stosunków umownych, jak i przeprowadzania transakcji przez osoby, z którymi nie nawiązano trwałych relacji umownych[19];
c) zapewnienie podejmowania działań w kierunku ustalenia osób, na rzecz których działają ww. osoby[20];
d) zapewnienie dokumentowania przeprowadzonych czynności w celach dowodowych;
e) zapewnienie analizy transakcji, które noszą znamiona związanych z praniem pieniędzy;
f) wprowadzenie obowiązku współpracy z właściwymi organami oraz zachowywania tajemnicy co do faktu i okoliczności tej współpracy po stronie instytucji kredytowej lub finansowej;
g) zapewnienie funkcjonowania kontroli wewnętrznej w instytucjach kredytowych i finansowych;
h) wprowadzenie obowiązku upowszechniania wiedzy wśród pracowników instytucji kredytowej lub finansowej o przepisach AML/CFT[21].

Odnosząc powyżej wskazane okoliczności do dzisiejszego systemu AML/CFT, który wyrasta przede wszystkich ze zmienionej IV Dyrektywy AML, wskazać należy, że regulacja Dyrektywy z 1991 roku miała charakter jedynie ramowy, przy czym pojawiły się w niej kwestie, które funkcjonują do dziś i stanowią istotne elementy tego systemu.

Dyrektywa 2005/60/WE i Dyrektywa 2006/70/WE

W Dyrektywie 2005/60/WE[22] poza praniem pieniędzy pojawia się finansowanie terroryzmu, które miało swoją definicję legalną (zostało w dyrektywie zdefiniowane). Preambuła tego aktu prawnego wskazywała, że pierwsze spośród wymienionych zjawisk może szkodzić stabilności i wiarygodności sektora finansowego, a także stanowić zagrożenie dla jednolitego rynku. Terroryzm był z kolei postrzegany jako zjawisko wstrząsające podstawami społeczeństwa. Jeśli chodzi o intencję wprowadzenia kolejnego aktu prawnego UE w obrębie problematyki AML/CFT, wskazywano na korzyści podejmowania działań zapobiegawczych prowadzonych za pośrednictwem systemu finansowego. Zatem Dyrektywa 2005/60/WE z jednej strony

19 W IV Dyrektywie AML i wdrożonych na jej podstawie w AMLu rozwiązaniach ostatnia spośród wymienionych sytuacji jest określana mianem transakcji okazjonalnej. Zatem w 1991 r. sformułowano podwaliny dla dzisiaj obowiązujących rozwiązań.

20 W IV Dyrektywie AML i wdrożonych na jej podstawie w AMLu rozwiązaniach wskazany aspekt jest określany mianem beneficjenta rzeczywistego, przy czym rozwiązanie to znacząco ewoluowało. Najogólniej rzecz ujmując, w obecnie funkcjonujących rozwiązaniach beneficjentem rzeczywistym jest osoba, która sprawuje kontrolę (pośrednio lub bezpośrednio) nad klientem instytucji obowiązanej, czyli podmiotu zobowiązanego do stosowania przepisów AML/CFT.

21 Obecnie przybrało to postać programów szkoleniowych, a aspekt ten został znacząco rozwinięty.

22 O pracach nad nowymi rozwiązaniami szerzej zob. M. Prengel, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z 2004 r. w sprawie udaremnienia wykorzystania systemu finansowego w celu prania pieniędzy włącznie z finansowaniem terroryzmu*, Bezpieczny Bank 2004, nr 3/4 (24/25), s. 198 i nast.

utrzymuje wcześniej obrany kierunek, ale go znacząco uzupełnia oraz priorytet przypisuje szeroko rozumianej prewencji w walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Podobnie jak przez poprzednie niemalże 15 lat utrzymywano, że istotny jest również kontekst międzynarodowy.

Z motywu nr 3 preambuły IV Dyrektywy AML wynika, że zmiany przyjęte w Dyrektywie 2005/60/WE oraz Dyrektywie 2006/70/WE są pokłosiem dokonanego w czerwcu 2003 roku przeglądu FATF (przegląd dotychczasowych zaleceń), z którego wynikały bardziej szczegółowe wymagania dotyczące identyfikacji i weryfikacji klientów, sytuacji, w których wyższe ryzyko ML/FT może uzasadniać stosowanie wzmocnionych środków, a także sytuacji, w których niższe ryzyko ML/FT może uzasadniać przeprowadzanie mniej rygorystycznych kontroli. Zatem przyjęte akty UE w postaci tych dwóch dyrektyw były również rezultatem doświadczeń międzynarodowych, w tym pracy w ramach specjalnej grupy międzynarodowej.

Zakres podmiotowy Dyrektywy 2005/60/WE jest znacznie szerszy niż Dyrektywy z 1991 roku. Oprócz instytucji kredytowych i finansowych w katalogu zawartym w art. 2 ust. 1 Dyrektywy 2005/60/WE ujęto również osoby prawne lub fizyczne, które:

- zawodowo trudnią się audytami, zewnętrzną księgowością lub doradztwem podatkowym,
- są notariuszami oraz prawnikami wykonującymi wolne zawody, gdy uczestniczą, działając w imieniu i na rzecz swojego klienta, w transakcjach finansowych lub transakcjach dotyczących nieruchomości lub gdy świadczą klientowi pomoc w planowaniu lub realizowaniu transakcji dotyczących aktywności wyliczonych w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b),
- świadczą usługi na rzecz trustów,
- są pośrednikami w obrocie nieruchomościami,
- są kasynami.

W katalogu znalazły się również inne osoby fizyczne lub prawne handlujące towarami, w zakresie, w jakim płatności są dokonywane w gotówce w kwocie co najmniej 15 tys. euro, bez względu na to, czy transakcja jest dokonywana jako pojedyncza operacja, czy kilka operacji, które wydają się być wzajemnie ze sobą powiązane.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że prawodawca UE systemem AML/CFT objął podmioty z różnych branż. System AML/CFT nie ograniczał się już tylko do rynku finansowego, chociaż definicje instytucji kredytowej i instytucji finansowej też uległy znaczącemu rozszerzeniu. Co ciekawe, zmiana dotyczy również podejścia do zakresu podmiotowego, a nie tylko rozszerzenia listy. W postanowieniach Dyrektywy 2005/60/WE wyraźnie widoczne było spojrzenie na zakres podmiotowy przez pryzmat charakteru działalności i jej podatności na pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu, a nie rodzaju podmiotów[23]. Szczególnie interesujące rozwiązanie zostało przyjęte w art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2005/60/WE. W przepisie tym wyrażono oczekiwanie, że państwa członkowskie zapewnią rozszerzenie stosowania przepisów Dyrektywy 2005/60/WE w całości lub w części, w taki sposób, aby objąć te zawody i kategorie przedsiębiorstw innych niż instytucje i osoby określone

23 Dotyczy to także wspomnianych już definicji instytucji finansowej, w której wskazuje się m.in., że jest to także przedsiębiorstwo, które prowadzi jeden z wymienionych rodzajów działalności. Zob. art. 3 pkt 2 lit. a) – f) Dyrektywy 2005/60/WE.

w katalogu podmiotów zobowiązanych, wykonujące działania, które mogą być szczególnie wykorzystywane do celów prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Postulat ten był niewątpliwie słuszny, lecz trudny do rozliczenia.

Analogiczne wnioski należy sformułować w odniesieniu do pozostałej części definicyjnej Dyrektywy 2005/60/WE, w której poza znaczącą rozbudową dotychczasowych, pojawiły się również nowe pojęcia i ich postrzeganie. Jedną z nich jest definicja beneficjenta rzeczywistego, który oznaczał osobę fizyczną lub osoby fizyczne, które ostatecznie są właścicielami lub sprawują kontrolę nad klientem lub osobą fizyczną, w imieniu których przeprowadzana jest transakcja lub prowadzona jest działalność (art. 3 pkt 6 Dyrektywy 2005/60/WE). Jednocześnie definicja ta wskazywała przesłanki szczegółowe, które powinny być spełnione, aby określona osoba mogła być zaliczana do beneficjentów rzeczywistych. Rozwiązania przyjęte w 2005 roku przypominały te stosowane obecnie.

Jeżeli chodzi o obowiązki w zakresie AML/CFT, Dyrektywa 2005/60/WE przedstawiała je jako zasady należytej staranności wobec klienta. Przepisy dotyczące tej problematyki zostały podzielone na kilka kategorii, tj.:

- przepisy ogólne,
- uproszczone zasady należytej staranności,
- wzmożona należyta staranność,
- udział stron trzecich.

Kolejne przepisy dotyczyły zasad i obowiązków w zakresie przekazywania informacji, w tym nakazu przestrzegania tajemnicy w stosunku do określonych informacji, zasad dokumentowania i archiwizacji dokumentacji, środków wykonawczych, w tym procedur i szkoleń.

Ostatnią kategorią, która dotychczas nie była przedmiotem regulacji w zakresie AML/CFT, są sankcje, które Dyrektywa 2005/60/WE wprowadzała w art. 39. Zgodnie z art. 39 ust. 1 Dyrektywy 2005/60/WE, państwa członkowskie miały zapewnić, że osoby fizyczne i prawne objęte przepisami tej dyrektywy będą mogły zostać pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenia przepisów krajowych przyjętych dla wdrożenia i wykonania dyrektywy, a wprowadzone sankcje będą skuteczne, proporcjonalne i odstraszające[24]. Kolejne jednostki redakcyjne art. 39 Dyrektywy 2005/60/WE formułowały dodatkowe wymogi dotyczące rozwiązań krajowych, przy czym w żadnym z nich nie pojawiła się konkretna wysokość tych kar. Niemniej Dyrektywa 2005/60/WE jako pierwsza przewidywała również rozwiązania o charakterze represyjnym za niedopełnienie obowiązków.

Dyrektywa 2006/70/WE ustanawiała środki wykonawcze do Dyrektywy 2005/60/WE[25] w odniesieniu do:

a) technicznych aspektów definicji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, o której mowa w art. 3 ust. 8 Dyrektywy 2005/60/WE;

24 Kary pieniężne, będące jedną z postaci sankcji administracyjnych, mogą również realizować inne funkcje. Interesu w skutecznym „karaniu" można dopatrywać się z punktu widzenia budżetu państwa. Szerzej na temat kierunku, w jakim te założenia się rozwinęły w późniejszym okresie na kanwie ustawodawstwa krajowego zob. D. Trzeszczoń, *Sankcje za pranie pieniędzy jako źródło dochodów budżetu państwa*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2023, nr 3 (11), s. 108 i nast.

25 Na temat charakteru i znaczenia późniejszych zmian Dyrektywy 2005/60/WE zob. A. Golonka, *Dyrektywa unijna w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy – czas na ocenę dostosowania polskich regulacji prawnych*, Studia Europejskie 2009, nr 1, s. 107 i nast.

b) technicznych kryteriów oceny niewielkiego ryzyka ML/FT, o którym mowa w art. 11 ust. 2 i 5 Dyrektywy 2005/60/WE;
c) technicznych kryteriów oceny, czy zgodnie z art. 2 ust. 2 Dyrektywy 2005/60/WE uzasadnione jest niestosowanie tej dyrektywy do określonych osób fizycznych lub prawnych, które prowadzą działalność finansową w sposób sporadyczny lub w bardzo ograniczonym zakresie.

Odnosząc powyżej wskazane okoliczności do rozwiązań przyjętych w Dyrektywie z 1991 roku, wskazać należy, że system AML/CFT uległ znaczącemu rozwojowi i rozbudowie. Środki przyjęte w Dyrektywie 2005/60/WE i Dyrektywie 2006/70/WE stanowiły solidny fundament dla rozwiązań późniejszych. Większość z nich była konsekwentnie ulepszana.

Zarówno Dyrektywa 2005/60/WE, jak i Dyrektywa 2006/70/WE zostały uchylone w 2015 roku przez IV Dyrektywę AML.

IV i V Dyrektywa AML

W preambule IV Dyrektywy AML wskazano na kolejne negatywne skutki wprowadzania do obrotu gospodarczego środków pochodzących z nielegalnych źródeł. Tym razem prawodawca zaliczył do nich szkodę dla integralności, stabilności i wiarygodności sektora finansowego, zagrożenie dla rynku wewnętrznego UE i rozwoju międzynarodowego, a także poważne zagrożenie dla instytucji kredytowych i finansowych oraz systemu finansowego. Oprócz tego, konsekwentnie akcentowano konieczność zajmowania się na poziomie UE zjawiskami prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, w tym z uwzględnieniem jeszcze szerszego kontekstu międzynarodowego, m.in. współpracy międzynarodowej wykraczającej poza UE[26]. Zaprezentowane podejście to najszersze spojrzenie na proceder prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w historii prawodawstwa UE dotyczącego problematyki AML/CFT (lata 1991–2015). Po tak zakreślonym wstępie można było spodziewać się „rewolucji" w postanowieniach IV Dyrektywy AML w stosunku do rozwiązań poprzednich. IV Dyrektywie AML przypisuje się miano aktu prawnego, który wywarł największy wpływ na zmiany w polskich przepisach AML/CFT[27].

IV Dyrektywa AML, oprócz znaczącego rozwoju dotychczasowych rozwiązań dotyczących katalogu instytucji obowiązanych, identyfikacji i weryfikacji beneficjentów rzeczywistych, identyfikacji i oceny ryzyka ML/FT klienta oraz sposobów postępowania z ustalonym konkretnym poziomem ryzyka (tzw. procedury należytej staranności), wprowadza kilka rozwiązań, które dotychczas nie były znane problematyce AML/CFT.

26 Szerzej o znaczeniu współpracy międzynarodowej zob. A. Golonka, *Współpraca z krajami trzecimi w zwalczaniu prania pieniędzy w obliczu współczesnych wyzwań*, Ius Novum 2003, nr 4, s. 19 i nast.

27 Tak też A. Golonka, *Zakres podmiotowy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w świetle znowelizowanych przepisów*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2020, nr 3 (82), s. 156. Niektóre obowiązki nałożone na banki jako instytucje obowiązane, wynikające z polskiej ustawy wdrażającej IV Dyrektywę AML nie miały charakteru rewolucyjnego ze względu na funkcjonowanie przepisów sektorowych, zob. K. Majewski, *Funkcjonowanie w banku procedury anonimowego zgłaszania naruszeń*, Monitor Prawa Bankowego 2018, nr 12 (97), s. 73.

Odnosząc się do tych nowych rozwiązań normatywnych, wskazać należy przede wszystkim:

a) wprowadzenie obowiązku sporządzenia identyfikacji i oceny ryzyka ML/FT na poziomie państwa członkowskiego (tzw. krajowej oceny ryzyka ML/FT)[28];
b) wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia i sporządzenia identyfikacji i oceny ryzyka ML/FT instytucji obowiązanej[29];
c) wprowadzenie centralnego rejestru beneficjentów rzeczywistych, w tym obowiązku ujawniania w nim informacji o beneficjentach rzeczywistych określonych podmiotów;
d) wprowadzenie zasad i wymogów dotyczących grup kapitałowych, w tym obowiązku przyjmowania wspólnych strategii i procedur obejmujących całą grupę[30].

V Dyrektywa AML[31] to typowy akt prawny o charakterze zmieniającym i chociaż nie jest jedynym aktem prawnym[32], który dokonuje zmian w IV Dyrektywie AML, powszechnie uznano, że jest kolejną istotną odsłoną modyfikacji prawodawstwa w zakresie AML/CFT. V Dyrektywa AML doprecyzowała lub uzupełniła takie kwestie przyjęte w IV Dyrektywie AML, jak:

a) definicja beneficjenta rzeczywistego;
b) wymiana informacji o wynikach krajowej identyfikacji i oceny ryzyka ML/FT;
c) identyfikacja i weryfikacja klienta oraz inne zasady należytej staranności;
d) zasady postępowania w odniesieniu od stosunków gospodarczych i transakcji związanych z państwami trzecimi wysokiego ryzyka;
e) zasady funkcjonowania centralnego rejestru beneficjentów rzeczywistych, w tym zasady postępowania z informacjami uzyskanymi z tego rejestru oraz zasady postępowania w przypadku zidentyfikowania rozbieżności.

Wobec powyższego, istotnie można IV Dyrektywie AML, zmienionej V Dyrektywą AML przypisać wspomniany powyżej status, a co za tym idzie – także status aktu prawnego o kluczowym znaczeniu dla systemu AML/CFT.

28 Obowiązek ten ma znaczenie nie tylko dla rozwiązań krajowych, lecz także dla współpracy międzynarodowej, w tym podnoszenia świadomości w zakresie ryzyka na arenie międzynarodowej. Zob. szerzej art. 7 ust. 5 IV Dyrektywy AML.

29 Szerzej o charakterze tego obowiązku po jego wdrożeniu w polskim porządku prawnym zob. K. Majewski, *Risk assessment (ML/FT) of the obliged entities – comments in the context of art. 27 of the AML Act*, Roczniki Administracji i Prawa 2020, nr 4 (20), s. 51–59.

30 Szerzej o charakterze tego obowiązku po jego wdrożeniu w polskim porządku prawnym zob. K. Majewski, *Procedura grupowa AML – przegląd dotychczasowych rozwiązań i wymogów regulacyjnych*, Monitor Prawa Bankowego 2024, nr 3 (160), s. 89 i nast.

31 Szerzej o historii procesu legislacyjnego zob. M. Kuźmicz, *Analiza…*, dz. cyt., s. 225. W zakresie znaczenia V Dyrektywy AML dla niektórych podmiotów, będących instytucjami obowiązanymi zob. W. Szafrański, *Nowe regulacje dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy w obrocie dziełami sztuki. Między implementacją V AMLD a rozwiązaniem systemowym*, Santander Art and Culture Law Review 2021, nr 1, s. 67 i nast. Niezależnie od powyższego zob. także A. Golonka, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy w obliczu zmian wprowadzonych IV i V dyrektywą AML*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2020, nr 4, s. 19 i nast.

32 Inne zmiany IV Dyrektywy AML, z wyłączeniem tych przyjętych w 2024 r., wynikają chociażby z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1113 z 31.05.2023 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2015/849 (Dz.Urz. UE L nr 150, s. 1) oraz z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2177 z 18.12.2019 r. zmieniającej dyrektywę 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (wypłacalność II), dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz.Urz. UE L nr 334, s. 155).

VI Dyrektywa AML

VI Dyrektywa AML[33] koncentruje się na aspektach prawnokarnych – ustanowienie minimalnych norm dotyczących definicji przestępstw i kar w zakresie prania pieniędzy (art. 1 ust. 1 VI Dyrektywy AML). Zatem podejście do problematyki AML/CFT w tym akcie jest znacznie węższe aniżeli w innych aktach prawnych UE. Niezależnie od tego, w preambule tej dyrektywy akcentowano po raz kolejny znaczenie współpracy międzynarodowej oraz ustanowienie jednolitych rozwiązań dla zwiększenia ich skuteczności, tyle tylko, że prawnokarnych.

W tym stanie legislacyjnym w literaturze przedmiotu podnoszono, że polityka UE ukierunkowana na walkę (w tym przeciwdziałanie) z praniem pieniędzy była wielowątkowa i opierała się na monitoringu, kontroli, prewencji, ściganiu i karaniu[34]. Tak wszechstronnemu podejściu do tej problematyki trudno się dziwić, co najmniej z dwóch powodów, które są ze sobą silnie powiązane. Po pierwsze, system ten istnieje już od wielu lat i podlega ciągłemu rozwojowi, w szczególności począwszy od roku 2015 (przyjęcie IV Dyrektywy AML). Drugi aspekt to nieustanny rozwój metod przestępczych oraz obszarów, w których przestępczość występuje[35], a przecież nieustannie chodzi o wartości majątkowe pochodzące z czynów zabronionych[36], co jest problemem międzynarodowym[37], i ich legalizację[38].

W części definicyjnej VI Dyrektywa AML odnosiła się tylko do pojęć: działalność przestępcza, mienie oraz osoba prawna. Kolejne przepisy tego aktu prawnego wyrażają oczekiwania zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym wobec państw członkowskich w odniesieniu do kształtowania kar za pranie pieniędzy na poziomie krajowych porządków prawnych.

Wnioski

Prawodawstwo UE dotyczące problematyki AML/CFT ma już ponad 30-letnią historię, której początki przypadają na początek lat 90. XX wieku. W 1991 roku przyjęto pierwszą dyrektywę w tym zakresie, inspirowaną postanowieniami tzw. Deklaracji Bazylejskiej z lat 80. Dokument ten dostrzegał i adresował podstawowe aspekty związane z problematyką AML/

33 W zakresie oceny wdrożenia VI Dyrektywy AML w polskich przepisach prawa karnego zob. B. Piątkowska, K. Skelnik, *Rozwiązania obowiązujące w polskim systemie karnym w instytucjach obowiązanych w kontekście dyrektyw anti-money laundering*, Probacja 2022, nr 4, s. 202 i nast. Zob. też A. Golonka, *Polskie regulacje karne wobec „szóstej" dyrektywy anti-money laundering*, Ius Novum 2021, nr 1, s. 34 i nast.

34 M. Kuźmicz, *Analiza*…, dz. cyt., s. 223.

35 Zob. A. Tomczyk, *Pranie pieniędzy pochodzących z eko-przestępczości. Wyrafinowane przestępstwo czy prymitywny proceder?*, Studia Prawnoustrojowe 2023, nr 61, s. 349 i nast. Nie bez znaczenia jest również rozwój technologiczny, zob. J. Charatynowicz, *Zagrożenia dla rynku finansowego związane z praniem pieniędzy a technologie FinTech – identyfikacja zjawiska oraz metody przeciwdziałania*, Prawo i Bezpieczeństwo 2023, nr 1, s. 18.

36 Na temat wniosków poczynionych na podstawie orzecznictwa Sądu Najwyższego co do przestępstwa bazowego zob. J. Karnat, *Wykorzystywanie rachunków bankowych do prania pieniędzy pochodzących z cyberprzestępstw (analiza dogmatycznoprawna art. 299 Kodeksu karnego okiem praktyka)*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2023, nr 1 (27), s. 58 i nast.

37 B. Suchowierski, *Przygotowanie do przestępstwa prania pieniędzy*, Zeszyty Prawnicze 2019, nr 19 (3), s. 131.

38 T. Jaszek, *Pranie pieniędzy w świetle regulacji finansowych*, Finanse i Prawo Finansowe 2018, nr 4 (20), s. 60.

CFT, lecz miał charakter ramowy. Istotne zmiany dla tej problematyki nastąpiły już w XXI wieku, tj. w latach 2005–2006, kiedy to przyjęto dyrektywy znacząco rozwijające system AML/CFT. Największy progres regulacyjny datuje się jednak na rok 2015, w którym przyjęto IV Dyrektywę AML. Akt ten prezentował wieloaspektowe podejście do problematyki AML/CFT i w ślad za tym zawierał rozwiązania, które w znaczący sposób rozbudowały ów system. Z tego powodu trafnie w literaturze przedmiotu IV Dyrektywie AML przypisuje się miano aktu prawnego, który wywarł największy wpływ na zmiany polskich przepisów AML/CFT. Kolejne zmiany (akty prawne o charakterze zmieniającym) konsekwentnie uzupełniały ten pakiet regulacyjny. Ostatnie kluczowe zdarzenia miały miejsce już w roku 2024, ale za wcześnie, by o nich mówić w kategoriach historycznych, dlatego powinny one być przedmiotem odrębnego opracowania.

W związku z powyższym zakreślona we wstępie teza, wedle której obecnie obowiązujący system AML/CFT jest wynikiem wieloletnich doświadczeń i znacząco ewoluował w ostatnich dziesięcioleciach, została zweryfikowana pozytywnie.

Bibliografia

Charatynowicz J., *Zagrożenia dla rynku finansowego związane z praniem pieniędzy a technologie FinTech – identyfikacja zjawiska oraz metody przeciwdziałania*, Prawo i Bezpieczeństwo 2023, nr 1.

Filipowska M., *Istota prania brudnych pieniędzy w polskim prawie karnym*, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 2009, t. 24.

Golonka A., *Dyrektywa unijna w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy – czas na ocenę dostosowania polskich regulacji prawnych*, Studia Europejskie 2009, nr 1.

Golonka A., *Polskie regulacje karne wobec „szóstej" dyrektywy anti-money laundering*, Ius Novum 2021, nr 1.

Golonka A., *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy w obliczu zmian wprowadzonych IV i V dyrektywą AML*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2020, nr 4.

Golonka A., *Unijny projekt „Pakietu AML" – reforma czy rewolucja w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy*, Ius Novum 2024, nr 2.

Golonka A., *Współpraca z krajami trzecimi w zwalczaniu prania pieniędzy w obliczu współczesnych wyzwań*, Ius Novum 2023, nr 4.

Golonka A., *Zakres podmiotowy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w świetle znowelizowanych przepisów*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2020, nr 3 (82).

Grzywacz J., *Skuteczność instrumentów przeciwdziałających w Polsce procederowi prania brudnych pieniędzy*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne 2015, t. 21.

Hryniewicka M., *Pranie brudnych pieniędzy jako przykład przestępstwa gospodarczego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2014, nr 4 (76).

Jasiński W., *Zadania Policji w wykrywaniu przestępstwa stypizowanego w art. 299 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny w świetle ustawy z 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, Przegląd Policyjny 2022, nr 1 (145).

Jaszek T., Pranie pieniędzy w świetle regulacji finansowych, Finanse i Prawo Finansowe 2018, nr 4 (20).

Karnat J., *Wykorzystywanie rachunków bankowych do prania pieniędzy pochodzących z cyberprzestępstw (analiza dogmatycznoprawna art. 299 Kodeksu karnego okiem praktyka)*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2023, nr 1 (27).

Kuźmicz M., *Analiza i porównanie przepisów prawa polskiego z regulacjami Unii Europejskiej w zakresie zwalczenia prania pieniędzy w cyfrowym świecie*, Studia Prawnoustrojowe 2021, nr 52.

Majewski K., *Funkcjonowanie w banku procedury anonimowego zgłaszania naruszeń*, Monitor Prawa Bankowego 2018, nr 12 (97).

Majewski K., *Procedura grupowa AML – przegląd dotychczasowych rozwiązań i wymogów regulacyjnych*, Monitor Prawa Bankowego 2024, nr 3 (160).

Majewski K., *Risk assessment (ML/FT) of the obliged entities – comments in the context of art. 27 of the AML Act*, Roczniki Administracji i Prawa 2020, nr 4 (20).

Majewski K., *Zmiany w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, Monitor Prawa Bankowego 2020, nr 1 (110).

Piątkowska B., Skelnik K., *Rozwiązania obowiązujące w polskim systemie karnym w instytucjach obowiązanych w kontekście dyrektyw anti-money laundering*, Probacja 2022, nr 4.

Pływaczewski W., *Pranie pieniędzy na rynku dzieł sztuki – skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Wrocław 2012.

Prengel M., *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z 2004 r. w sprawie udaremnienia wykorzystania systemu finansowego w celu prania pieniędzy włącznie z finansowaniem terroryzmu*, Bezpieczny Bank 2004, nr 3/4 (24/25).

Prengel M., Międzynarodowe przeciwdziałanie praniu pieniędzy w sektorze finansowym, Bezpieczny Bank 2003, nr 2 (21).

Suchowierski B., *Przygotowanie do przestępstwa prania pieniędzy*, Zeszyty Prawnicze 2019, nr 19 (3).

Szafrański W., *Nowe regulacje dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy w obrocie dziełami sztuki. Między implementacją V AMLD a rozwiązaniem systemowym*, Santander Art and Culture Law Review 2021, nr 1.

Tomczyk A., *Pranie pieniędzy pochodzących z eko-przestępczości. Wyrafinowane przestępstwo czy prymitywny proceder?*, Studia Prawnoustrojowe 2023, nr 61.

Trzeszczoń D., *Sankcje za pranie pieniędzy jako źródło dochodów budżetu państwa*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2023, nr 3 (11).

Wasiak D., *Rynek usług aptecznych a polski system przeciwdziałania praniu pieniędzy. Zarys problematyki*, Wrocław 2023.

Zakrzewski R., Jasiński W., *Prawno-organizacyjne problemy przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1995, nr 1 (57).

Zielińska W., *Ryzyko AML i jego znaczenie w działalności banków*, Finanse i Prawo Finansowe 2015, nr 2 (3).

CYTOWANIE

Kamil Majewski, *Historia europejskich rozwiązań prawnych w zakresie AML*, Studia Administracyjne 2(22)/2025, 31–42, DOI: 10.18276/sa.2025.22-03.

Studia Administracyjne 2(22)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.22-04 | s. 43–53

Łukasz Sowul

Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: lsowul123@wp.pl
ORCID: 0000-0002-3617-0859

OPEN ACCESS
CC BY SA

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z dotacjami i subwencjami

ABSTRAKT

Zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są uregulowane w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niemniej jednak, brakuje definicji legalnej samego pojęcia dyscypliny finansów publicznych. Można generalnie przyjąć, iż chodzi o przestrzeganie zasad gospodarowania środkami publicznymi. W związku z tym nie może dziwić, że polski ustawodawca w art. 8–9a rzeczonej ustawy usankcjonował również kwestie związane z dotacjami i subwencjami. Wsparcie finansowe w tych formach sięga rocznie wielu miliardów złotych. Pojawia się zatem pytanie, czy przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowią rzeczywiste narzędzie ochrony. Niniejsza analiza została przeprowadzona z wykorzystaniem metody badań niereaktywnych (studia aktów prawnych, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa) oraz metody statystycznej (bazującej na danych Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych). Zgodnie z przyjętą hipotezą, przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczące dotacji spełniają swoją funkcję represyjną, natomiast art. 9a dotyczący subwencji jest w praktyce przepisem martwym.

SŁOWA KLUCZOWE

dotacja, subwencja, dyscyplina finansów publicznych, odpowiedzialność

Liability for violation of public finance discipline related to grants and subsidies

ABSTRACT

The principles and scope of liability for violations of public finance discipline are regulated in the Act of December 17, 2004 on liability for violations of public finance discipline. However, there is no legal definition of the concept itself. It can be assumed that public finance discipline means compliance with the principles of public funds management. Therefore, it is not surprising that the Polish legislator in Art. 8-9a of the said Act also sanctioned issues related to grants and subsidies. Financial support in these forms amounts to many billions of zlotys annually. Therefore, the question arises whether the provisions of the Act on

liability for violations of public finance discipline constitute a real protection tool? The scientific research was carried out based on the non-reactive research method (analysis of legal acts, subject literature and case law) and the statistical method (based on data from the Chief Adjudicating Committee). According to the adopted hypothesis, the provisions of the Act on liability for violations of public finance discipline regarding subsidies fulfill their repressive function, while Art. 9a regarding subsidies is in practice a dead provision.

KEYWORDS

grant, subsidy, public finance discipline, responsibility

Wprowadzenie

Zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych reguluje ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: u.o.n.d.f.p.)[1]. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, odpowiedzialność ta została związana z wykonywaniem obowiązków w zakresie gospodarowania mieniem i środkami publicznymi, które zostały powierzone w ramach stosunku pracy, jak również w zakresie gospodarowania środkami publicznymi przekazanymi na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych[2].

Ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie pojęcia dyscypliny finansów publicznych. Przyjmuje się, że w ujęciu:

a) pozytywnym – jest to system gospodarowania środkami publicznymi zgodny pod względem formalnym i materialnym z ustawą o finansach publicznych,
b) negatywnym – jest to system, który odbiega od narzuconego przez prawodawcę (dyscyplina finansów publicznych *sensu stricto*) i obejmuje katalog czynów, których popełnienie uznano za naganne i szkodliwe dla finansów publicznych, w związku z czym ich popełnienie obwarowano sankcjami[3].

Celem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinna być weryfikacja niezgodnych z prawem zachowań związanych z gospodarką finansową, połączona z naprawieniem szkody wyrządzonej finansom publicznym oraz pozbawieniem korzyści osiągniętych przez podmiot naruszający w połączeniu z zastosowaniem wobec niego stosownych represji[4]. Dobrem chronionym w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ład prawny systemu finansów publicznych, w związku czym wszystkie naruszenia wymienione w ustawie zostały przez ustawodawcę

1 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 104).

2 Rządowy projekt ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Druk nr 1958: https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/1958 (1.07.2024).

3 L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 25–26.

4 C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja)*, Państwo i Prawo 2006, nr 12, s. 8.

uznane za szkodliwe dla istniejącego ładu prawnego[5]. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie tylko spełnia funkcję represyjną, ale również zapobiegawczą i edukacyjną[6].

Nie może zatem dziwić, że polski ustawodawca w art. 8–9a u.o.n.d.f.p. uregulował kwestie odpowiedzialności za naruszenia związane z dotacjami oraz subwencjami dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Wsparcie finansowe w tych formach sięga bowiem rocznie wielu miliardów złotych. Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 roku, w budżecie państwa zaplanowano na ten cel następujące kwoty:

a) 58 294 097 000 zł na dotacje celowe
b) 903 676 000 zł na dotacje przedmiotowe,
c) 25 457 482 000 zł na dotacje podmiotowe,
d) 28 737 181 000 zł łącznie na dotacje i subwencje na rzecz podmiotów nauki i szkolnictwa wyższego[7].

Pojawia się jednak pytanie, czy przepisy u.o.n.d.f.p. stanowią rzeczywiste narzędzie ochrony interesów finansowych państwa i samorządu. Niniejsza analiza została przeprowadzona z wykorzystaniem metody badań niereaktywnych (studia aktów prawnych, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa) oraz metody statystycznej (na podstawie danych Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych). Zgodnie z przyjętą hipotezą, przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczące dotacji spełniają swoją funkcję represyjną, natomiast art. 9a dotyczący subwencji jest w praktyce przepisem martwym.

Odpowiedzialność związana z dotacjami

Odpowiedzialność za naruszenie finansów publicznych związana z dotacjami uregulowana jest w art. 8 u.o.n.d.f.p. (w odniesieniu do podmiotu dotującego) oraz art. 9 u.o.n.d.f.p. (w odniesieniu do podmiotu dotowanego)[8]. Obejmuje ona obie strony stosunku dotacyjnego, tzn. donatora i beneficjenta, gdyż dobrem prawnie chronionym jest prawidłowość gospodarowania środkami przeznaczonymi oraz pochodzącymi z dotacji[9].

Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest: przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji, niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji oraz nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Naruszenia te są szkodliwe, gdyż ograniczają reguły przejrzystości i konkurencyjności przy pozyskiwaniu

5 Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 19 listopada 2012 r., sygn. akt RKO.5011.167.2012, LEX nr 1360590.

6 Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt BDF1/4900/117/129/10/3411, LEX nr 795091.

7 Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz.U. 2024 poz. 122).

8 A. Talik, *Spojrzenie na dotację poprzez delikt naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, Finanse Komunalne 2020, nr 2, s. 44.

9 R. Fandrejewski, A. Sekuła, *Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Finanse Komunalne 2016, nr 10, s. 68.

środków publicznych, ograniczają kontrolę beneficjentów, jak również możliwość ich rzetelnego i skutecznego rozliczania z wykonanych zadań finansowanych dotacjami[10].

Warto pochylić się nad brzmieniem art. 8 pkt 1 u.o.n.d.f.p., który sankcjonuje przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania bądź udzielania dotacji. Otóż „przekazanie" oznacza faktyczne wypłacenie środków na rzecz podmiotu dotowanego, zaś „udzielanie" należy rozumieć jako ogół czynności, które poprzedzają przekazanie i są związane m.in. z określeniem podmiotu dotowanego, wysokości wsparcia, przeznaczeniem środków[11]. Warto jednak zauważyć, że podstawą udzielenia dotacji może być nie tylko umowa, czynność administracyjna czy też decyzja administracyjna w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, ale również sam przepis ustaw (*ex lege*)[12]. Wówczas czynności organu zostaną ograniczone niemal wyłącznie do „przekazania", z pominięciem „udzielania".

Odnosząc się zaś do naruszeń związanych z rozliczeniem dotacji w terminie, to warto zaznaczyć, że dotyczy ono wyłącznie sprawozdania końcowego (a nie sprawozdań częściowych), które musi spełniać łącznie dwie przesłanki:

a) formalną – zostać złożone terminowo,
b) materialną – obejmować całość otrzymanych środków[13].

Sankcjonowane jest także nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Należy jednak zauważyć, że zwrot powinien zostać dokonany przez beneficjenta, co do zasady, z mocy samego prawa. Jak stanowi art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (dalej: u.f.p.)[14], dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, jak również pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności warunkujących zwrot. Niemniej jednak, w myśl art. 169 ust. 6 u.f.p. w przypadku niedokonania zwrotu dotacji w terminie organ lub inny dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki. W przypadku j.s.t. ustawa nie przewiduje wprost obowiązku wydania decyzji o zwrocie, jednak przyjmuje się, że wynika on z treści art. 60 pkt 1 u.f.p.[15], który stanowi, że środkami publicznymi są dochody budżetu j.s.t., w szczególności kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w niniejszej ustawie.

W myśl art. 9 u.o.n.d.f.p. naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji oraz niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości. Przepis ten stanowi niejako „lustrzane odbicie" art. 8 u.o.n.d.f.p. Z obowiązkami donatora powiązane są bowiem obowiązki podmiotu dotowanego (udzielenie i przekaza-

10 P. Ciszewski, W. Lachiewicz, B. Jakacka, L. Lipiec-Warzecha, A. Pawlikowska, *Dotacje oświatowe*, Warszawa 2015, s. 304.

11 Z. Wojdylak-Sputowska, A. Sputowski, *Dyscyplina finansów publicznych w świetle najnowszego orzecznictwa*, Wrocław 2024, s. 30.

12 A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2014, s. 121.

13 L. Lipiec-Warzecha, *Dyscyplina finansów publicznych w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2016, s. 46–47.

14 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

15 W. Lachiewicz, *Związana z rozliczaniem dotacji oświatowych odpowiedzialności donatora i beneficjenta dotacji*, (w:) *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Smaga, M. Winiarz, Warszawa 2015, s. 342–343.

nie – wydatkowanie, zatwierdzenie rozliczenia – rozliczenie, ustalenie obowiązku zwrotu – zwrot). W związku z tym w dużej mierze aktualne w tym zakresie będą wskazane już uwagi odnoszące się do naruszeń dotyczących donatora.

W tym miejscu warto przede wszystkim zauważyć, że ustawa w art. 9 pkt 1 stanowi o wydatkowaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację. Niemniej jednak, bywają takie sytuacje, gdy o przeznaczeniu środków nie decyduje donator, ale przepis prawa. Przykładowo, cechą charakterystyczną dotacji podmiotowej jest to, że o jej przeznaczeniu stanowi przepis określający rodzaj działalności bieżącej, na którą beneficjent może wydatkować wsparcie[16]. Warto nadmienić, że zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych[17], która regulowała kwestie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed wejściem w życie u.o.n.d.f.p., naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było popełnienie czynu polegającego na niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków publicznych otrzymanych z dotacji z budżetu, funduszu celowego oraz źródeł zagranicznych. Brakowało więc wówczas wskazania, że chodzi o przeznaczenie ustalone przez podmiot dotujący.

Statystykę dotyczącą popełnienia czynów wskazanych w art. 8–9 u.o.n.d.f.p. w latach 2016–2023 rozpatrywanych w pierwszej instancji prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Czyny przypisane z art. 8–9 u.o.n.d.f.p. rozpatrywane w pierwszej instancji w latach 2016–2023

Rok	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Naruszenia art. 8	35	23	33	27	34	34	57	50
Naruszenia art. 9	48	72	138	110	125	137	136	109

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorczego sprawozdania z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2019 roku[18], Sprawozdania z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorczego sprawozdania z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2023 roku[19].

Z przedstawionego zestawienia wynika, że częściej dochodziło do naruszeń po stronie beneficjenta niż po stronie donatora. Co równie istotne, trudno z niego wyciągnąć jednoznaczne wnioski dotyczące trendów w tym zakresie. W przypadku czynów z art. 8 u.o.n.d.f.p. ich liczba w latach 2016–2021 była mniej więcej stała i wynosiła od 23 do 35. Dopiero w latach 2022–2023 nastąpił znaczący wzrost do odpowiednio 57 oraz 50 naruszeń. Odnosząc się zaś do art. 9 u.o.n.d.f.p., możemy mówić o znacznym wzroście liczby naruszeń w latach 2016–2018:

16 W. Lachiewicz, *Odpowiedzialność za związane z dotacjami oświatowymi naruszenie dyscypliny finansów publicznych – problemy praktyki orzeczniczej*, (w:) *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, red. A. Talik, W. Robaczyński, A. Babczuk, Warszawa 2015, s. 75–76.

17 Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

18 Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2019 r., https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-gko (1.07.2024).

19 Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2023 r., https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-gko (1.07.2024).

z 48 do 139 czynów, następnie o spadku do 110 w 2019 roku, potem znowu wzroście w latach 2020–2021 i spadku w latach 2022–2023. O ile zatem naruszenia dotyczące art. 8 u.o.n.d.f.p., co do zasady, znajdowały się w analizowanym okresie na podobnym poziomie, o tyle liczba naruszeń z art. 9 u.o.n.d.f.p. zmieniała się dość dynamicznie przez ostatnie osiem lat. Trudno ustalić przyczynę takiego stanu rzeczy, jednakże może to wynikać np. z liczby kontroli przeprowadzanych w poszczególnych latach przez właściwe organy.

Odpowiedzialność związana z subwencjami

W art. 9a u.o.n.d.f.p. uregulowano odpowiedzialność za naruszenie finansów publicznych związaną z subwencją dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Przepis ten został dodany na podstawie ustawy z dnia 3 lipca 2018 roku – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce[20] i wszedł w życie z dniem 1 października 2018 roku. Stanowi on, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie lub udzielenie subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania tej subwencji, wydatkowanie subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki niezgodnie z przeznaczeniem, jak również niedokonanie w terminie zwrotu subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w należnej wysokości. Warto podkreślić, że brak jest analogicznej regulacji w stosunku do subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, jak również partii politycznych.

Analizując przedmiotowy przepis, należy szczególnie odnieść się do zagadnienia wydatkowania subwencji niezgodnie z przeznaczeniem. Jest to bowiem, z zasady, świadczenie o charakterze ogólnym. Stanowi ona formę finansowania ogółu zadań danej jednostki, a o przeznaczeniu środków z tego źródła swobodnie decyduje jej beneficjent[21]. Ogólność subwencji polega więc na swobodzie dysponowania środkami przez podmiot otrzymujący, w związku z czym może on je spożytkować na dowolny cel (zgodny z prawem)[22]. Subwencja to świadczenie publicznoprawne państwa na rzecz innych podmiotów, które w odróżnieniu od dotacji nie jest skierowane na określone zadania[23]. Ogólność subwencji rozumiana jest więc jako możliwość suwerennego podejmowania decyzji przez beneficjenta o jej przeznaczeniu[24].

Ogólność subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki znajduje potwierdzenie w art. 407 ust. 1–2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (dalej: u.p.s.w.n)[25]. Zgodnie z ich treścią, środki finansowe z subwencji i dotacji gromadzi się na odrębnym rachunku bankowym, przy czym uczelnia publiczna

20 Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018 r. poz. 1669 z późn. zm.).

21 M. Bogucka-Felczak, *Komentarz do art. 124 u.f.p.*, (w:) *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014, s. 335.

22 B. Brzeziński, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017, s. 105.

23 M. Wróblewska, *Subwencja*, (w:) *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa 2009, s. 436.

24 M. Bogucka-Felczak, *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, Finanse Komunalne 2012, nr 3, s. 9.

25 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.).

gromadzi środki finansowe z subwencji na rachunku, którego obsługę bankową prowadzi BGK. Niemniej jednak, o przeznaczeniu środków finansowych przyznanych w formie subwencji decyduje podmiot, który ją otrzymał. W kontekście brzmienia art. 9a pkt 2 u.o.n.d.f.p. można spotkać się z poglądem, że dana jednostka powinna jednak wydatkować otrzymane środki na cele wymienione w u.p.s.w.n. jako finansowane z subwencji (np. art. 365 pkt 1 i 2)[26]. Wskazuje się również, że zgodnie z zasadą *per non est*, można również zakładać, iż z przepisu art. 407 ust. 2 u.p.s.w.n. wynika adresowany do podmiotu otrzymującego subwencję nakaz określenia sposobu jej przeznaczenia, jednakże jednoczesny ustawowy brak powiązania strony dochodowej z wydatkową, jak również brak odpowiednich mechanizmów kontrolnych będzie skutkować tym, że przepis art. 9a pkt 2 u.o.n.d.f.p. pozostanie martwy[27].

Zgodnie z pierwszym poglądem, przeznaczenie subwencji należy więc rozumieć w kontekście ustawowego katalogu zadań podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. W przypadku drugiej koncepcji to beneficjent wsparcia powinien określić przeznaczenie środków w akcie wewnętrznym, a następnie je zrealizować. Należy jednak przychylić się do stanowiska, że omawiany przepis ma na celu ochronę zasad gospodarowania środkami pochodzącymi z subwencji dla podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki w sposób wyznaczony ramami ustawy, a nie ochronę dokonywania wydatków w sposób zaplanowany przez beneficjenta wsparcia[28]. Naruszenie przepisów aktu o charakterze wewnętrznie obowiązującym nie może bowiem skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[29].

Niemniej jednak, ponownie należy powtórzyć, że omawiana subwencja, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 407 ust. 2 u.p.s.w.n., jest pozostawiona do wyłącznej dyspozycji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezależna od odpowiedzialności określonej w innych przepisach prawa[30]. Powinna się jednak opierać na zasadach gwarantujących prawa obywatelskie, bez względu na przyjęcie, czy jest to odpowiedzialność karna, czy jednak administracyjna, co uzasadnia stosowanie zasad wypracowanych na gruncie prawa karnego[31]. W związku z tym oczywistym się wydaje, że można sankcjonować tylko takie zachowania, które są wprost nakazane lub zakazane przepisami prawa.

Na tym tle niewątpliwie można dostrzec podobieństwo art. 9a pkt 2 u.o.n.d.f.p. do art. 82 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 roku Kodeks karny skarbowy[32]. Przepis ten sankcjonuje bowiem m.in. wykorzystaniu subwencji niezgodnie z przeznaczeniem. Wiesława Miemiec słusznie zauważa, że występuje niespójność między przepisami prawa karnego skarbowego

26 M. Hulicka, *Komentarz do art. 407 u.p.s.w.n.* (w:) *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019, s. 1136.

27 M. Bitner, *Komentarz do art. 9a u.o.n.d.f.p.*, (w:) *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2019, s. 993.

28 M. Stawiński, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wydatkowania subwencji przez publiczne uczelnie akademickie*, (w:) *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, red. A. Babczuk, J.M. Salachna, K. Stelmaszczyk, Warszawa 2020, s. 229.

29 Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt BDF1/4900/61/61/12/1636, LEX nr 1297387.

30 W.M. Bożek, *Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Analiza głównych kierunków w dorobku orzeczniczym w latach 2010–2015*, Szczecin 2016, s. 40.

31 P. Gryska, T. Robaczyński, *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 173.

32 Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2024 r. poz. 628 z późn. zm.).

a przepisami dotyczącymi subwencji, gdyż prawo karne skarbowe nie może przewidywać sankcji w stosunku do zachowań, które nie są objęte nakazami lub też zakazami prawno-finansowym[33].

Warto również wskazać, że dotychczas nie przypisano żadnej osobie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z subwencjami dla podmiotów szkolnictwa wyższego[34]. Potwierdza to tylko hipotezę, że z uwagi na swobodę dysponowania środkami przed podmiot subwencjonowany, jak również charakter odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, regulacja ta jest w praktyce martwa. Doszukiwanie się w niej dodatkowego sensu, wbrew jednoznacznej treści art. 407 ust. 2 u.p.s.w.n., wydaje się nieuzasadnione.

Odnosząc się pokrótce do art. 9a pkt 1 i 3, należy wskazać na następujące kwestie. Otóż subwencja zasadniczo przysługuje z mocy samego prawa, w związku z czym brakuje tutaj czynności „udzielenia". Jedynie subwencje przekazywane w ramach „przedsięwzięcia" albo „programów" wymienionych są „udzielane" po przeprowadzeniu stosownych postępowań konkursowych[35]. Z kolei do zwrotu środków stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące dotacji poprzez odesłanie z art. 169 ust. 7 u.f.p. Jak zostało to jednak wskazane, subwencja nie ma konkretnego przeznaczenia, w związku z czym z pewnością nie znajdą zastosowania przepisy dotyczące zwrotu środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Podsumowanie

Przepisy regulujące kwestie odpowiedzialności związanej z dyscypliną finansów publicznych w zakresie dotacji niewątpliwie wydają się konieczne. W praktyce dochodzi bowiem do naruszeń zarówno po stronie donatora, jak i beneficjenta wsparcia. Zdecydowanie częściej naruszenia są dokonywane przez podmioty otrzymujące dotacje, choć liczba naruszeń popełnionych przez podmioty udzielające dotacji w ostatnich dwóch latach znacząco wzrosła. Warto podkreślić, że problem ten jest wart uwagi, gdyż wsparcie udzielane w tej formie z budżetu państwa sięga wielu miliardów złotych rocznie. Ponadto dotacje mogą pochodzić także z budżetów j.s.t. oraz z państwowych funduszy celowych.

Oczywiście regulacja art. 8–9 u.o.n.d.f.p. nie jest doskonała, gdyż przepisy te nie znajdą zastosowania w przypadku każdej dotacji. Nie jest bowiem możliwe karanie za naruszenie zasad i trybu udzielania dotacji, jeżeli przysługuje ona z mocy samego prawa. Ta sama uwaga odnosi się do sytuacji, gdy o przeznaczeniu środków otrzymanych w tej formie decyduje ustawa, jak również, gdy beneficjent dysponuje swobodą wydatkowania środków, jak ma to miejsce w przypadku dotacji podmiotowej. W takim przypadku nie zachodzi sytuacja wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.

33 W. Miemiec, *Rozliczenie z tytułu subwencji w kodeksie karnym skarbowym*, Finanse Komunalne 2000, nr 3, s. 10.

34 Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2023 roku, dz. cyt.

35 M. Bitner, *Komentarz…*, dz. cyt., s. 992.

Odnosząc się zaś do art. 9a u.o.n.d.f.p., należy stwierdzić, iż w praktyce jest to regulacja całkowicie martwa. Dotyczy to w szczególności pkt 2 sankcjonującego wydatkowanie subwencji dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki niezgodnie z przeznaczeniem. Przeznaczenia takiego brakuje bowiem w u.p.s.w.n., w związku z czym beneficjent subwencji ma swobodę dysponowania środkami. Biorąc pod uwagę represyjny charakter ustawy, nie sposób uznać, że w takiej sytuacji należy niejako „poprawiać" polskiego ustawodawcę, próbując dokonywać wykładni sprzecznej z literalny brzmieniem art. 407 ust. 2 u.p.s.w.n. Nie można przewidywać sankcji w stosunku do zachowań, które nie są wprost objęte nakazami lub też zakazami prawnofinansowym.

Podsumowując, przepisy art. 8–9 u.o.n.d.f.p. dotyczące dotacji w praktyce spełniają swoją funkcję represyjną, co jednak nie oznacza, że regulacja ta jest doskonała i nie wymaga zmian. Z kolei art. 9a dotyczący subwencji jest w praktyce przepisem martwym, co rodzi pytanie o sens jego istnienia w polskim systemie prawnym. Dotyczy to zwłaszcza odpowiedzialności za wydatkowanie subwencji niezgodnie z przeznaczeniem, którego to przeznaczenia po prostu nie ma. W związku z tym postulowane jest jego usunięcie z u.o.n.d.f.p.

Bibliografia

Literatura

Bitner M., *Komentarz do art. 9a u.o.n.d.f.p.*, (w:) *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2019.

Bogucka-Felczak M., *Komentarz do art. 124 u.f.p.*, (w:) *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014.

Bogucka-Felczak M., *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, Finanse Komunalne 2012, nr 3.

Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2014.

Bożek W.M., *Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Analiza głównych kierunków w dorobku orzeczniczym w latach 2010–2015*, Szczecin 2016.

Brzeziński B., Olesińska A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017.

Ciszewski P., Lachiewicz W., Jakacka B., Lipiec-Warzecha L., Pawlikowska A., *Dotacje oświatowe*, Warszawa 2015.

Fandrejewski R., Sekuła A., *Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Finanse Komunalne 2016, nr 10.

Gryska P., Robaczyński T., *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006.

Hulicka M., *Komentarz do art. 407 u.p.s.w.n.* (w:) *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2019.

Kosikowski C., *Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja)*, Państwo i Prawo 2006, nr 12.

Lachiewicz W., *Odpowiedzialność za związane z dotacjami oświatowymi naruszenie dyscypliny finansów publicznych – problemy praktyki orzeczniczej*, (w:) *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, red. A. Talik, W. Robaczyński, A. Babczuk, Warszawa 2015.

Lachiewicz W., *Związana z rozliczaniem dotacji oświatowych odpowiedzialności donatora i beneficjenta dotacji*, (w:) *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Smaga, M. Winiarz, Warszawa 2015.

Lipiec-Warzecha L., *Dyscyplina finansów publicznych w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2016.

Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.

Miemiec W., *Rozliczenie z tytułu subwencji w kodeksie karnym skarbowym*, Finanse Komunalne 2000, nr 3.

Stawiński M., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wydatkowania subwencji przez publiczne uczelnie akademickie*, (w:) *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, red. A. Babczuk, J.M. Salachna, K. Stelmaszczyk, Warszawa 2020.

Talik A., *Spojrzenie na dotację poprzez delikt naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, Finanse Komunalne 2020, nr 2.

Wojdylak-Sputowska Z., Sputowski A., *Dyscyplina finansów publicznych w świetle najnowszego orzecznictwa*, Wrocław 2024.

Wróblewska M., *Subwencja*, (w:) *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa 2009.

Źródła internetowe

Rządowy projekt ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Druk nr 1958, https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/1958 (1.07.2024).

Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2023 roku, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-gko (1.07.2024).

Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2019 roku, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-gko (1.07.2024).

Wykaz aktów prawnych

Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz.U. 2024 poz. 122).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018 r. poz. 1669 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 104).

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2024 r. poz. 628 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

Wykaz orzecznictwa

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 19 listopada 2012 r., sygn. akt RKO.5011.167.2012, LEX nr 1360590.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt BDF1/4900/61/61/12/1636, LEX nr 1297387.

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt BDF1/4900/117/129/10/3411, LEX nr 795091.

CYTOWANIE

Łukasz Sowul, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanych z dotacjami i subwencjami*, Studia Administracyjne 2(22)/2025, 43–53, DOI: 10.18276/sa.2025.22-04.

Studia Administracyjne 2(22)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.22-05 | s. 55–64

Jacek Kalkowski

Politechnika Gdańska, Wydział Zarządzania i Ekonomii
s198967@student.pg.edu.pl
ORCID: 0009-0007-4293-6009

Aleksander Kamiński

Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji
233154@stud.usz.edu.pl
ORCID: 0009-0000-1212-6565

OPEN ACCESS
CC BY SA

Opodatkowanie agregatu prądotwórczego podatkiem od nieruchomości. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 16 stycznia 2025 roku, sygn. I SA/Ke 493/24

ABSTRAKT

Glosa poświęcona jest omówieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 16 stycznia 2025 roku, sygn. I SA/Ke 493/24, dotyczącego kwalifikacji wolnostojącego agregatu prądotwórczego jako urządzenia budowlanego i objęcia go podatkiem od nieruchomości. Kwestia ta jest szczególnie ważna z uwagi na fakt, że wyrok ten stanowi odejście od utrwalonej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którą podobne urządzenia techniczne nie były uznawane za przedmiot opodatkowania.

Komentowane orzeczenie jest również istotne dla praktyki prawa podatkowego, ponieważ zilustrowano w nim ryzyko nadmiernego rozszerzania zakresu przedmiotowego opodatkowania wbrew zasadzie określoności prawa podatkowego oraz zasadzie *in dubio pro tributario*. Autorzy glosy szczegółowo analizują przesłanki uznania danego obiektu za urządzenie budowlane w świetle przepisów ustawy Prawo budowlane oraz ich zastosowanie w kontekście przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Kluczowe znaczenie przypisują w szczególności ocenie funkcjonalnej roli agregatu jako rezerwowego źródła zasilania, które nie jest niezbędne do codziennego użytkowania budynku zgodnie z jego przeznaczeniem.

Glosa zawiera krytykę stanowiska przyjętego przez WSA, wskazując na pominięcie istotnych konstytucyjnych zasad prawa podatkowego oraz brak odniesienia do ugruntowanego orzecznictwa Naczelnego sądu Administracyjnego (NSA). Autorzy podkreślają, że sprawa ta uwidacznia szerszy problem nieprzystawalności przepisów prawa podatkowego do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. W kontekście rosnącego znaczenia urządzeń technicznych klasyczne konstrukcje prawnopodatkowe, oparte na przepisach sprzed dekad, tracą funkcjonalność. W związku z tym autorzy postulują potrzebę ujednolicenia linii orzeczniczej oraz doprecyzowania przepisów, co częściowo realizuje nowelizacja ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obowiązująca od 1 stycznia 2025 roku.

SŁOWA KLUCZOWE

podatek od nieruchomości, urządzenie budowlane, agregat prądotwórczy, zasada *in dubio pro tributario*

TAXATION OF A POWER GENERATOR WITH PROPERTY TAX. COMMENTARY TO THE JUDGMENT OF THE VOIVODESHIP ADMINISTRATIVE COURT IN KIELCE DATED JANUARY 16, 2025, REF. NO. I SA/KE 493/24

The commentary is devoted to the analysis of the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Kielce of January 16, 2025, ref. no. I SA/Ke 493/24, concerning the classification of a free-standing power generator as a construction machinery and its inclusion in the scope of property tax. This issue is particularly significant due to the fact that the ruling departs from the established case law of the Supreme Administrative Court, which had consistently held that similar technical devices were not subject to property taxation.

The commented judgment is also relevant for tax law practice, as it illustrates the risk of excessively expanding the material scope of taxation in violation of the principle of legal certainty in tax law and the in dubio pro tributario principle. The authors of the commentary conduct a detailed analysis of the criteria for recognizing an object as a construction machinery under the provisions of the Construction Law, and the application of these criteria in the context of the Local Taxes and Fees Act. Particular emphasis is placed on the functional assessment of the generator's role as an emergency power source, which is not essential for the everyday use of the building in accordance with its intended purpose.

The commentary includes a critique of the position adopted by the Voivodeship Administrative Court, pointing out its disregard for fundamental constitutional principles of tax law and the lack of reference to the well-established jurisprudence of the Supreme Administrative Court. The authors emphasize that this case highlights a broader issue: the incompatibility of tax law provisions with a dynamically changing reality. In light of the growing importance of technical devices, traditional legal and tax classifications based on decades-old legislation are losing their effectiveness.

Accordingly, the authors call for the unification of judicial interpretation and for clarification of the relevant provisions – an objective that is partially addressed by the amendment to the Local Taxes and Fees Act, which came into force on January 1, 2025.

KEYWORDS

property tax, construction machinery, power generator, in dubio pro tributario principle

Stan faktyczny

Prezydent miasta, na wniosek T. [...] S.A. w likwidacji w W. Oddział Terenowy w K. (zwane dalej spółką bądź wnioskodawcą), wydał interpretację indywidualną co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów prawa podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości. Prezydent zaprzeczył stanowisku spółki, jakoby wolnostojący agregat prądotwórczy, znajdujący się na działce obok budynku, zapewniający zasilanie w energię elektryczną w przypadku przerw w dostawie energii z sieci, nie był objęty podatkiem od nieruchomości. Organ podatkowy oparł swoją decyzję na stwierdzeniu, że agregat stanowi urządzenie budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 9 ustawy Prawo budowlane[1] (u.p.b.), przez co podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 1a ust. 1 pkt 2 i pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[2] (u.p.o.l.).

Wnioskodawca zaskarżył, w zakresie opisanym powyżej, wydaną interpretację do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach (WSA). Spółka wniosła o zmianę interpretacji indywidualnej poprzez stwierdzenie, że agregat prądotwórczy nie stanowi ani budowli,

1 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.).

2 Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 707).

ani urządzenia budowlanego w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, przez co nie podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

Istota orzeczenia WSA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 16 stycznia 2025 roku, sygn. I SA/Ke 493/24[3] przyznał rację prezydentowi miasta. Zdaniem sądu, organ podatkowy wykazał, że agregat prądotwórczy, opisany przez spółkę, spełnia definicję urządzenia budowlanego, ponieważ zapewnia możliwość użytkowania budynku, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza wnioskodawcy, zgodnie z przeznaczeniem. W związku z czym skarga została oddalona.

Sąd w swojej argumentacji wskazał, że agregat prądotwórczy jako urządzenie zapewniające niezakłócone funkcjonowanie budynku wykorzystywanego do emisji programu telewizyjnego nie może być traktowany jedynie jako dodatkowe ulepszenie, lecz jako element niezbędny dla użytkowania tego budynku zgodnie z jego przeznaczeniem.

W ocenie WSA decydujące znaczenie miała funkcja służebna agregatu wobec budynku. Urządzenie było trwale związane z nieruchomością i połączone z budynkiem za pomocą instalacji, a co najistotniejsze – służyło wyłącznie jego potrzebom. Sąd podkreślił, że agregat nie współpracuje z siecią elektroenergetyczną i nie stanowi narzędzia produkcji energii na sprzedaż, lecz pełni funkcję zapasowego, autonomicznego źródła zasilania. W sytuacjach awaryjnych, a więc w przypadku przerwy w dostawie prądu, staje się jedynym źródłem energii umożliwiającym kontynuowanie działalności gospodarczej, która z uwagi na swój charakter (stała emisja programu) wymaga nieprzerwanego dostępu do zasilania.

Sąd odrzucił argumentację spółki, jakoby agregat był jedynie urządzeniem podnoszącym walory użytkowe budynku. WSA zaakcentował, że już z samego opisu przedstawionego przez skarżącą wynika, iż agregat ma kluczowe znaczenie dla zachowania ciągłości działalności gospodarczej. Tego rodzaju związek, konieczny i bezpośredni, sąd uznał za wystarczający do zakwalifikowania agregatu jako urządzenia budowlanego w rozumieniu przepisów prawa podatkowego.

W uzasadnieniu wyroku WSA wyraźnie odróżnił agregat prądotwórczy od innych urządzeń technicznych, które w orzecznictwie traktowane są jako niepodlegające opodatkowaniu (np. taśmociągi, suwnice, kasy fiskalne). W opinii sądu, w przeciwieństwie do tych przykładów, agregat nie tylko usprawnia eksploatację budynku, ale umożliwia jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem.

Ocena rozstrzygnięcia WSA oraz uwagi wstępne

Niewątpliwie trudno jest jednoznacznie ustalić, w jaki sposób należy opodatkować przedmiot nieujęty wprost w ustawie, opierając się jedynie na ogólnych przesłankach. Niemniej

3 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 stycznia 2025 r., sygn. I SA/Ke 493/24, LEX nr 3826098.

należy jednak podkreślić, że glosowany wyrok nie zasługuje na aprobatę. W analizowanym przypadku mamy bowiem do czynienia z orzeczeniem odmiennym od dotychczasowej linii orzeczniczej, opartym w głównej mierze na jednej z przesłanek sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 13 września 2011 roku[4], dotyczącej możliwości użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem. Warto jednak podkreślić, że sama przesłanka nie jest jednoznaczna i dopuszcza odmienne interpretacje, co czyni jej zastosowanie w tej konkretnej sprawie dyskusyjnym.

Zasadniczy sprzeciw budzi sposób zakwalifikowania agregatu prądotwórczego jako urządzenia budowlanego, co w konsekwencji doprowadziło do nałożenia na spółkę zobowiązania podatkowego. Należy bowiem wskazać, że sąd błędnie ocenił znaczenie niektórych przesłanek oraz pominął inne, istotne argumenty przytoczone przez stronę skarżącą. Zważywszy na to, że orzeczenie to odbiega od utrwalonego, a w naszej ocenie słusznego, kierunku orzecznictwa, celowe i uzasadnione staje się jego pogłębione skomentowanie. Celem niniejszej glosy jest nie tylko krytyka, lecz także zapobieżenie ugruntowaniu się kontrowersyjnej praktyki orzeczniczej, która może skutkować nieprawidłowym rozszerzeniem zakresu opodatkowania, a w konsekwencji naruszeniem zasady pewności prawa oraz zasady *in dubio pro tributario*.

Na wstępie należy podkreślić, że analizowany wyrok odnosi się do stanu prawnego obowiązującego na gruncie u.p.o.l. w brzmieniu z 2024 roku. Ma to istotne znaczenie, ponieważ z dniem 1 stycznia 2025 roku weszła w życie nowelizacja u.p.o.l., która w sposób zasadniczy zmieniła definicje przedmiotów opodatkowania w podatku od nieruchomości. W nowym stanie prawnym ustawodawca zrezygnował z odwołań do przepisów u.p.b., wprowadzając własne, autonomiczne definicje.

Agregat a definicja budowli i urządzenia budowlanego

Prowadząc dalsze rozważania, należy wskazać, że zarówno organ podatkowy, w osobie prezydenta, jak i WSA nie zakwalifikowali agregatu prądotwórczego jako budowli w rozumieniu art. 3 pkt 3 u.p.b., w związku z czym ta kwestia nie będzie poddawana szerszej analizie.

Zasadnicza część rozważań poświęcona zostanie natomiast pojęciu urządzeń budowlanych, podlegających w świetle u.p.o.l. opodatkowaniu na takich samych zasadach jak budowle. Urządzenia budowlane w art. 3 pkt 9 u.p.b. są zdefiniowane jako: „urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki". W artykule 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. odwołano się w zakresie definicji do prawa budowlanego, dlatego właśnie w jego granicach należy prowadzić rozważania dotyczące kwalifikacji agregatu jako urządzenia budowlanego, zgodnie z konstytucyjną zasadą określoności przedmiotu opodatkowania. Już na tym etapie warto zauważyć, że przykładowe urządzenia opisane w artykule są skrajnie odmienne od agregatu prądotwórczego.

4 Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A 2011, nr 7, poz. 71.

Prezydent w swojej interpretacji wskazał również na definicję urządzenia przyjętą w art. 3 pkt 9 ustawy Prawo energetyczne. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepisy u.p.o.l. odwołują się bezpośrednio do przepisów prawa budowlanego, w związku z czym odwołanie się do ustawy Prawo energetyczne jest nietrafione i nie powinno zostać wykorzystane w wykładni. W związku z tym, należy pozytywnie ocenić fakt, że WSA w swoim wyroku nie powołał się na ten argument.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach przyjął argumentację organu podatkowego, który odniósł się do wyroku TK[5], wedle którego jedną z przesłanek do uznania za urządzenie techniczne jest zapewnienie możliwości użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem. Samo pojęcie możliwości pozostaje jednak nieostre i może być rozumiane dwojako: jako możliwość użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem w sposób ciągły lub jako możliwość choćby chwilowego użytkowania. W naszej ocenie prawidłowa jest pierwsza z tych interpretacji, podczas gdy sąd przyjął drugą.

Nie da się ukryć, że możliwość użytkowania siedziby spółki zgodnie z przeznaczeniem jest zapewniona poprzez podłączenie do sieci energetycznej, a agregat jest źródłem zapasowym, tylko na wypadek ewentualnych przerw w dostawie prądu od dostawcy, określanym przez wnioskodawcę jako „ulepszenie". Z tej perspektywy, agregat nie spełnia funkcji niezbędnej dla zapewnienia użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, co podważa zasadność jego opodatkowania.

Kończąc rozważania w tym aspekcie, warto zaznaczyć, że zarówno wnioskodawca, jak i prezydent oraz WSA zgodzili się z tym, że płyta betonowa, pełniąca funkcję fundamentu pod urządzenie, powinna zostać objęta podatkiem od nieruchomości (gdyż jest wprost wymieniona w u.p.b.). W tym przypadku znaczenie ma to, że agregat umieszczono na fundamencie na ośmiu nogach i nie jest on w żaden sposób trwale połączony z gruntem. W każdej chwili możliwe jest zatem jego przeniesienie w inne miejsce. To zaś tworzy obraz agregatu jako urządzenia o charakterze mobilnym, które nie powinno podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

Dominująca linia orzecznicza NSA

Przechodząc do dalszych aspektów glosowanego wyroku, warto także zauważyć, że wyrok WSA w Kielcach wyłamuje się z ugruntowanej i konsekwentnie kształtowanej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego. WSA w Kielcach skoncentrował się w znacznej części na definicji opisowej, podczas gdy dominująca linia orzecznicza NSA opiera się na wymienionych w art. 3 pkt 9 u.p.b. przykładach.

Wnioskodawca w swoim stanowisku powołał się na wyrok NSA[6], w którym sąd orzekł, że agregat prądotwórczy nie powinien być objęty podatkiem od nieruchomości. Choć większa część tego orzeczenia dotyczyła transformatorów, w uzasadnieniu pojawiło się jednoznacz-

5 Tamże.

6 Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. II FSK 804/12, LEX nr 1568980.

ne stwierdzenie: „zaprezentowane powyżej stanowisko Sąd odniósł również do agregatu prądotwórczego".

W przytoczonym wyroku NSA powołał się także na liczne wcześniejsze orzeczenia[7], które wspólnie tworzą spójną linię orzeczniczą obejmującą różne urządzenia techniczne. Wśród nich znalazły się m.in.: rozdzielnia, autotransformator, stacja bazowa telefonii komórkowej oraz elementy farm wiatrowych, takie jak: wirnik ze skrzydłami, skrzynia biegów, komputer sterujący, rozdzielnia energetyczna, instalacja alarmowa czy instalacja zdalnego sterowania. W każdym z tych przypadków NSA uznał, że wskazane urządzenia nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Nietrudno więc dostrzec, że agregat prądotwórczy, zarówno ze względu na swoją funkcję, jak i charakter techniczny, jest znacznie bliższy wskazanym wyżej urządzeniom aniżeli obiektom budowlanym wymienionym w art. 3 pkt 9 u.p.b.

Zaskakujące jest zatem, że WSA w swoim wyroku w ogóle nie odniósł się do przywołanego przez spółkę orzeczenia. Biorąc pod uwagę, że jest to stanowisko NSA, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, będący sądem niższej instancji, powinien albo uwzględnić prezentowaną linię orzeczniczą, albo przynajmniej się do niej odnieść, wskazując powody odmiennego rozstrzygnięcia.

Zasady prawa podatkowego

W kontekście omawianego wyroku warto również przypomnieć fundamentalne zasady prawa podatkowego, które także przemawiają przeciwko budzącemu wątpliwości rozstrzygnięciu wydanemu przez WSA. Jednak nie tylko samo orzeczenie budzi zastrzeżenia, problematyczne pozostaje zastosowanie w u.p.o.l. odesłania do art. 3 pkt 9 u.p.b., którego konstrukcja jest niewystarczająco precyzyjna na potrzeby prawa podatkowego i prowadzi do powstania poważnych wątpliwości interpretacyjnych. Jak orzekł TK: „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki"[8].

Zgodnie z zasadą jawności i określoności prawa, wynikającą wprost z art. 2 Konstytucji RP, przepisy prawa „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny", a „standard ten wymagany jest, zwłaszcza gdy chodzi o ochronę praw i wolności"[9]. Jeśli sądy administracyjne wydają w podobnych sprawach odmienne wyroki, to znaczy, że dany przepis nie spełnia konstytucyjnych wymogów w zakresie prawidłowego stanowienia prawa. Jak zauważa Zbigniew Ofiarski:

> Zastosowanie odpowiedniej systematyki takiego aktu prawnego, przy kompleksowym i możliwie wyczerpującym ujęciu wszystkich zagadnień części ogólnej prawa podatkowego, jest bardzo skomplikowanym procesem. Niemniej jednak podjęty w tym zakresie trud mógłby

7 Wyrok NSA z dnia 7 października 2009 r., sygn. akt II FSK 635/08, LEX nr 532352; Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt II FSK 1184/08, LEX nr 581610; Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt II FSK 1101/08, LEX nr 553973.

8 Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A 2002, nr 3, poz. 33.

9 Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2000, nr 1, poz. 2.

w przyszłości istotnie wpływać na ustabilizowanie podstawowych regulacji prawnych oraz służyć realizacji zasady pewności prawa, nawet wówczas gdy szczegółowe prawo podatkowe podlega zmianom[10].

Wobec powyższych wątpliwości należy odwołać się do jednej z podstawowych zasad prawa podatkowego – zasady *in dubio pro tributario*. Zgodnie z jej treścią, wszelkie niejasności w przepisach podatkowych należy rozstrzygać na korzyść podatnika[11]. Skoro agregat prądotwórczy nie został wprost wskazany w przepisach jako przedmiot opodatkowania, brakuje podstaw do objęcia go podatkiem od nieruchomości.

Co więcej, wyrok WSA, który odbiega od ugruntowanej linii orzeczniczej NSA, prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości opodatkowania. Spółka zostaje obciążona daniną z tytułu urządzenia, które w analogicznych przypadkach, zgodnie z orzecznictwem NSA, nie podlegało opodatkowaniu. Prowadzi to do nierównego traktowania podatników, a tym samym narusza zasadę równości, będącą elementem ustrojowej zasady sprawiedliwości[12].

Tego rodzaju orzeczenie podważa również zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Podatnik nie może bowiem w przewidywalny sposób ocenić skutków prawnych swoich działań, skoro wbrew dominującej linii orzeczniczej zapada odmienne, niekorzystne dla niego rozstrzygnięcie. „Nie sposób nie zauważyć, że zasada pewności prawa szczególną rolę odgrywa w relacjach pomiędzy jednostką a państwem w kontekście regulacji prawa podatkowego. Analiza unormowań ustaw podatkowych prowadzi jednak do spostrzeżeń, że w wielu przypadkach przepisy w nich zawarte stanowią właśnie takie, wspomniane przez Trybunał[13], swoiste pułapki prawa"[14].

Wyrok WSA w Kielcach a stan prawny po 1 stycznia 2025 roku

Mając na uwadze niedawną nowelizację przepisów, zasadne wydaje się także przeanalizowanie, w jaki sposób zmiana stanu prawnego może wpłynąć na rozstrzyganie podobnych spraw w przyszłości.

W 2023 roku Trybunał Konstytucyjny uznał pojęcie budowli w u.p.o.l. za niezgodne z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP[15]. Z orzeczenia wynika, że ustawa nie może odnosić się do ustaw niepodatkowych, ponieważ stoi to w sprzeczności z zasadą określoności podatku[16].

10 Z. Ofiarski, *Wstęp*, (w:) Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2013, https://sip.lex.pl/#/monograph/369275775/2/ofiarski-zbigniew-ogolne-prawo-podatkowe-zagadnienia-materialnoprawne-i-proceduralne (12.09.2025).

11 A. Mariański, *Art. 2a*, (w:) *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, wyd. 2, Warszawa 2023, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbrg43tmnzoobqxalrwgyytonzrgq3q (12.09.2025).

12 B. Brzeziński, *2.5. Zasada równości (niedyskryminacji)*, (w:) *Polskie prawo podatkowe*, red. B. Brzeziński, A. Franczak A. Olesińska, Warszawa 2024, https://sip.lex.pl/#/monograph/369575690/73 (12.09.2025).

13 Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1997, nr 5–6, poz. 64.

14 A. Franczak, A. Kaźmierczyk, *Słowo wstępne*, (w:) *Zasada pewności w prawie podatkowym*, red. A. Franczak, A. Kaźmierczyk, wyd. 1, Warszawa 2018, https://sip.lex.pl/#/monograph/369448163/5 (12.09.2025).

15 Wyrok TK z dnia 4 lipca 2023 r., sygn. SK 14/21, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A 2023, nr 59.

16 W. Modzelewski, J. Bielawny, M. Unisk, M. Sik, P. Wesołowski, P. Zyśk, *Art. 1a*, (w:) *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, red. W. Modzelewski, J. Bielawny, M. Unisk, wyd. 12, Warszawa 2024, https://sip.legalis.pl/

W rezultacie, z dniem 1 stycznia 2025 roku weszła w życie nowelizacja ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (ustawa z dnia 19 listopada 2024 roku[17]), która wprowadziła autonomiczne definicje przedmiotów opodatkowania. Nowe przepisy nie odwołują się już do prawa budowlanego, a wszelkie istotne pojęcia, takie jak budowla czy urządzenie budowlane, zostały zdefiniowane bezpośrednio w u.p.o.l.

W obecnym stanie prawnym istotnym elementem uznania budowli i urządzenia budowlanego za przedmiot opodatkowania staje się wymóg „wzniesienia w wyniku robót budowlanych", które ustawa definiuje jako „prace polegające na budowie, odbudowie, rozbudowie, nadbudowie, przebudowie lub montażu".

Na tym tle widać wyraźnie, że wolnostojący agregat prądotwórczy, niepołączony na stałe z gruntem i niewzniesiony w ramach robót budowlanych, nie spełnia przesłanek pozwalających na objęcie go podatkiem od nieruchomości. Tym samym, nawet gdyby sprawa została rozpatrzona na gruncie aktualnych przepisów, prowadziłoby to do tego samego, korzystnego dla podatnika, wniosku.

Wnioski końcowe i uwagi *de lege ferenda*

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że zarówno organ podatkowy, jak i WSA błędnie zinterpretowali zakres pojęcia urządzenie budowlane w odniesieniu do agregatu prądotwórczego. Istotne znaczenie ma tu fakt, że urządzenie to nie zapewnia możliwości użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem, a jego funkcja ma wyłącznie charakter rezerwowy i mobilny. W naszej ocenie nie spełnia ono przesłanek wynikających z art. 3 pkt 9 u.p.b., co wyklucza możliwość opodatkowania na gruncie u.p.o.l.

Wydane orzeczenie nie tylko odbiega od dominującej linii orzeczniczej NSA, ale narusza również podstawowe zasady prawa podatkowego, takie jak zasada *in dubio pro tributario*, równość opodatkowania i ochrona zaufania obywatela do państwa.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, należy postulować o:

1. Zachowanie spójności orzecznictwa, która jest nadrzędna dla pewności prawa i zaufania obywateli do państwa. WSA, nie odnosząc się do utrwalonej linii orzeczniczej NSA (między innymi wyroku o sygn. II FSK 804/12, na który powołała się spółka), wprowadził niepotrzebną niepewność co do zakresu opodatkowania agregatów prądotwórczych.
2. Zwiększenie legislacyjnej precyzji, poprzez którą ustawodawca powinien unikać niejasnych odesłań do innych ustaw, a definicje przedmiotów opodatkowania powinny być autonomiczne, jednoznaczne i dostosowane do realiów technicznych i gospodarczych XXI wieku. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na stanowisko TK: „Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie"[18].

---

document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbwha2dsojoobqxalrwgy2tknjtgu2a (12.09.2025).

17 Ustawa z dnia 19 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1757).

18 Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2001, nr 3, poz. 51.

Mając na uwadze obecny stan prawny po 1 stycznia 2025 roku, możemy stwierdzić, że nasz drugi postulat został zrealizowany w części dotyczącej braku odwołań do innych ustaw. Dodatkowo, regulacja dotycząca wzniesienia w wyniku robót budowlanych również zwiększa legislacyjną precyzję, w związku z czym obie zmiany należy postrzegać pozytywnie.

Podsumowując, rozstrzygnięcie WSA w analizowanej sprawie powinno być ocenione krytycznie, nie tylko ze względu na jego merytoryczną nietrafność, ale również z uwagi na możliwe negatywne konsekwencje systemowe i konstytucyjne.

Pomimo zanonimizowania danych tożsamość skarżącej spółki pozostaje możliwa do ustalenia. W celu pogłębionej analizy postanowiliśmy skontaktować się z jej przedstawicielami. Prowadzone w tym zakresie konsultacje pozwoliły nam na dokładniejsze zrozumienie sytuacji. Uzyskaliśmy także informację, że spółka zdecydowała się nie wnosić skargi kasacyjnej. Decyzja ta wydaje się zaskakująca, ponieważ w naszej ocenie istnieje realna szansa, że NSA uchyliłby omawiany wyrok.

Bibliografia

Literatura

Brzeziński B., *2.5. Zasada równości (niedyskryminacji)*, (w:) *Polskie prawo podatkowe*, red. B. Brzeziński, A. Franczak A. Olesińska, Warszawa 2024, https://sip.lex.pl/#/monograph/369575690/73 (12.09.2025).

Zasada pewności w prawie podatkowym, red. A. Franczak, A. Kaźmierczyk, wyd. 1, Warszawa 2018, https://sip.lex.pl/#/monograph/369448163/5 (12.09.2025).

Mariański A., *Art. 2a*, (w:) *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, wyd. 2, Warszawa 2023, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbrg43tmnzoobqxalrwgyytonzrgq3q (12.09.2025).

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz, red. W. Modzelewski, J. Bielawny, M. Unisk, wyd. 12, Warszawa 2024, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbwha2dsojoobqxalrwgy2tknjtgu2a (12.09.2025).

Prawo budowlane. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, wyd. 12, Warszawa 2024.

Ofiarski Z., *Wstęp*, (w:) Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*. Warszawa 2013, https://sip.lex.pl/#/monograph/369275775/2/ofiarski-zbigniew-ogolne-prawo-podatkowe-zagadnienia-materialnoprawne-i-proceduralne (12.09.2025).

Opodatkowanie budynków i budowli zgodnie z nowymi definicjami, *Dodatek 2* do „Gazety Podatkowej", 22 kwietnia 2025.

Rogowski Ł., *Podatek od nieruchomości w praktyce. Analiza nowego systemu opodatkowania obiektów budowlanych*, wyd. 1, Warszawa 2025.

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

Akty prawne

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 707).

Ustawa z dnia 19 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1757).

Orzeczenia

Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1997, nr 5–6, poz. 64.

Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2000, nr 1, poz. 2.

Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2001, nr 3, poz. 51.

Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A 2002, nr 3, poz. 33.

Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A 2011, nr 7, poz. 71.

Wyrok TK z dnia 4 lipca 2023 r., sygn. SK 14/21, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – seria A 2023, nr 59.

Wyrok NSA z dnia 7 października 2009 r. sygn. akt II FSK 635/08, LEX nr 532352

Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r. sygn. akt II FSK 1184/08, LEX nr 581610.

Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2010 r. sygn. akt II FSK 1101/08, LEX nr 553973.

Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. II FSK 804/12, LEX nr 1568980.

CYTOWANIE

Jacek Kalkowski, Aleksander Kamiński, *Opodatkowanie agregatu prądotwórczego podatkiem od nieruchomości. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 16 stycznia 2025 r., sygn. I SA/Ke 493/24*, Studia Administracyjne 2(22)/2025, 55–64, DOI: 10.18276/sa.2025.22-05.

Studia Administracyjne 2(22)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.22-06 | s. 65–67

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
tbojar@ukw.edu.pl
ORCID: 0000-0001-6979-8207

OPEN ACCESS
CC BY SA

Recenzja monografii *Naczelny lekarz uzdrowiska w prawie polskim. Studium administracyjnoprawne* autorstwa Pauliny Jachimowicz-Jankowskiej

Lecznictwo uzdrowiskowe, znane w Europie od wieków, rozwinęło się na szeroką skalę w państwach byłego bloku komunistycznego, także w Polsce. Jego rolą było i jest wsparcie procesu rekonwalescencji pacjenta po chorobie czy wypadku. Do przełomu lat 1989/1990 było ono wyłączną domeną państwa. Współcześnie, obok oferty publicznej dostępna jest także prywatna. Lecznictwo uzdrowiskowe to istotny, choć nie powszechny w skali świata, element system ochrony zdrowia. Polska dysponuje naturalnymi walorami przyrodniczymi umożliwiającymi skuteczne prowadzenie lecznictwa uzdrowiskowego oraz zachowaną infrastrukturą, jak również kadrą i doświadczeniem, co czyni z niej kraj bogaty w możliwości prowadzenia rekonwalescencji.

Zapotrzebowanie na usługi lecznictwa uzdrowiskowego niezmiennie wzrasta w wyniku zachodzących zmian demograficznych, szczególnie wydłużającej się średniej życia oraz wzrostu odsetka seniorów w społeczeństwie. Swój wpływ na zapotrzebowanie na lecznictwo uzdrowiskowe ma także jakość środowiska, w tym zmiany klimatu, przynoszące nowe długofalowe wyzwania dla ochrony zdrowia[1] oraz jednorazowe wydarzenia zwiększające konieczność stosowania takiej opieki, jak pandemia COVID-19. Tym samym lecznictwo uzdrowiskowe jest ważnym elementem systemu ochrony zdrowia, a jego rola zdecydowanie nie ulega osłabieniu[2]. Nic nie wskazuje także, aby zasadny był odwrót od tej formy leczenia w przyszłości, przynajmniej w państwach zamożnych i rozwiniętych, gdzie staje się ono istotnym elementem polityki publicznej względem seniorów i osób z niepełnosprawnościami.

O ile Polska ma szereg uzdrowisk, a kilkadziesiąt gmin opiera sporą część swojej lokalnej gospodarki na statusie uzdrowiska, o tyle literatura naukowa, szczególnie prawnicza, poświęcona lecznictwu uzdrowiskowemu jest dość skromna. Najłatwiej odnaleźć prace poświęcone

1 Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Zdrowie środowiskowe a zdrowotne prawo środowiska: analiza wybranych pojęć*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2023, nr 2, s. 1–15.

2 Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Climate challenges for health and the environment – on the need for changes to Polish spa law*, GIS Odyssey Journal 2023, nr 1 (3), s. 19–29.

odrębności statusu gmin uzdrowiskowych i kwestiom ograniczeń przestrzenno-budowlanych na obszarze uzdrowiskowym[3]. Stąd uwagę przykuwa każda nowa pozycja rozbudowująca doktrynę polskiego prawa uzdrowiskowego.

Nakładem Uniwersytetu Szczecińskiego, w serii „Rozprawy i studia" Tom (MCDXXIX) 1355 ukazała się monografia Pauliny Jachimowicz-Jankowskiej[4] *Naczelny lekarz uzdrowiska w prawie polskim. Studium administracyjnoprawne*[5]. Opracowanie to podejmuje ciekawy i nieopisany dotąd w całościowym i dedykowanym wydaniu temat. Omawiana książka została podzielona na trzy rozdziały, co odpowiada ewolucji regulacji polskiego prawa uzdrowiskowego w niedługiej, bo zaledwie stuletniej, historii.

W rozdziale I *Rozwój instytucji naczelnego lekarza uzdrowiska* zanalizowano materię ustawową z roku 1922, która obowiązywała w ciekawych acz burzliwych czasach do roku 1966. Wówczas to następowały kluczowe dla ewolucji prawa publicznego i administracji publicznej procesy od powstania pierwszych nielicznych, ale interdyscyplinarnych polskich regulacji[6], po dokonującą się po II wojnie światowej specjalizację.

Efektem tego procesu usamodzielniania się poszczególnych obszarów prawa publicznego w okresie PRL było także przyjęcie w roku 1966 nowej ustawy regulującej funkcjonowanie, jakże istotnych w ówczesnym systemie zdrowia publicznego, ale i modelu społeczno-politycznym, uzdrowisk. Regulację tę i jej zapisy przedstawia autorka w II rozdziale monografii *Naczelny lekarz uzdrowiska w latach 1966–2005*. Okres ten cechuje nie tylko rozwój infrastruktury lecznictwa uzdrowiskowego w Polsce, lecz także procedur nadzoru nad uzdrowiskami. Co ważne, opisana w rozdziale regulacja stała się także podstawą dla pojawienia się w systemie samorządowych gmin uzdrowiskowych po przełomowym dla samorządu terytorialnego w Polsce roku 1990.

W końcu rozdział III monografii, ostatni, *Naczelny lekarz uzdrowiska w prawie aktualnie obowiązującym* charakteryzuje opisywaną instytucję na gruncie ustawy z roku 2005 wraz z nowelizacjami. Jego szczególnym walorem są ujęte na stronach 130–135 propozycje kierunku zmian w statusie prawnym lekarza uzdrowiskowego. Wnioski te, wobec możliwych przyszłych zmian prawa, są bardzo ciekawe i wartościowe. Winny one stać się przedmiotem refleksji ustawodawcy, choćby miałaby być to refleksja krytyczna.

Każdy z rozdziałów kończy krótkie podsumowanie, co bardzo ułatwia lekturę. Całość zwieńcza solidne podsumowanie oraz wykaz źródeł, który zawiera aż 168 pozycji literatury i 95 aktów prawnych, począwszy od ustawy zasadniczej, poprzez regulacje ustawowe, rozporządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego, a na aktach prawa wewnętrznego, z okresu całego wieku, skończywszy.

Przyjęta struktura pracy doskonale odpowiada celowi, jaki wskazano we wstępie. Przegląd przepisów i roli instytucji, jaką jest lekarz naczelny uzdrowiska, ukazane na tle ewolucji

3 Wyjątkiem jest warty podkreślenia i docenienia dorobek publikacyjny Jana Golby.

4 Doktor prawa, adiunkt w Zespole Badawczym Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

5 P. Jachimowicz-Jankowska, *Naczelny lekarz uzdrowiska w prawie polskim. Studium administracyjnoprawne*, Szczecin 2025, s. 157.

6 Podobny proces przechodziło na przykład prawo sanitarne. Więcej: M. Woźniak, T. Bojar-Fijałkowski, *Konstrukcja prawa sanitarnego w okresie PRL,* Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem 2023, nr 3 (45), s. 319–331.

prawa polskiego wymaga dokładnie takiego układu problematycznego, jaki przyjęto. Każdy z rozdziałów zawiera, w kolejności, te same punkty i charakteryzuje te same obszary i instytucje. Umożliwia to łatwiejsze poznanie i porównanie, co nadaje opracowaniu charakter przeglądu regulacji z rozbudowaną częścią historyczną. Takie tło, które już samo mogłoby być wartościową pozycją wydawniczą, umożliwiło analizę dogmatyczną i bardzo cenne uwagi natury systemowej oraz wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Praca jest napisana poprawnym językiem prawnym i prawniczym właściwym dla opracowania naukowego. Przy czym nie jest on sztucznie egzaltowany ani nadmiernie branżowy, co utrudniałoby odbiór tekstu szerokiemu gronu czytelników. Omawiane dzieło jest zdecydowanie opracowaniem naukowym, o czym przesądza jego cel, metody badawcze, warsztat, układ. Jednakże ma również cechy popularnonaukowe, gdyż jest przystępne w odbiorze i użyteczne dla zainteresowanych grup odbiorców, co jest dużym atutem. Monografia ta może także być wsparciem dla praktyków zarządzania i administrowania uzdrowiskami, co gdyby zostało odpowiednio udokumentowane, stanowiłoby o istotnym wpływie autorki na otoczenie społeczno-gospodarcze.

Publikacja zainteresować powinna przedstawicieli doktryny prawa publicznego zajmujących się szczególnie prawem administracyjnym materialnym i procesowym, także medycznym, a szczególnie obszarem prawa uzdrowiskowego. Powinna i może dotrzeć także do praktyków branży uzdrowiskowej, czyli kadry kierowniczej uzdrowiska, członków organów prowadzących i właścicieli, przedstawicieli organów nadzoru oraz samorządowców gmin uzdrowiskowych oraz pracowników urzędów i jednostek organizacyjnych tychże gmin. Lekturę monografii autorstwa Pauliny Jachimowicz-Jankowskiej serdecznie polecam.

Bibliografia

Bojar-Fijałkowski T., *Climate challenges for health and the environment – on the need for changes to Polish spa law*, GIS Odyssey Journal 2023, nr 1 (3).

Bojar-Fijałkowski T., *Zdrowie środowiskowe a zdrowotne prawo środowiska: analiza wybranych pojęć*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2023, nr 2.

Jachimowicz-Jankowska P., *Naczelny lekarz uzdrowiska w prawie polskim. Studium administracyjnoprawne*, Szczecin 2025.

Woźniak M., Bojar-Fijałkowski T., *Konstrukcja prawa sanitarnego w okresie PRL*, Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem 2023, nr 3 (45).

CYTOWANIE

Tomasz Bojar-Fijałkowski, *Recenzja monografii* Naczelny lekarz uzdrowiska w prawie polskim. Studium administracyjnoprawne *autorstwa Pauliny Jachimowicz-Jankowskiej*, Studia Administracyjne 2(22)/2025, 65–67, DOI: 10.18276/sa.2025.22-06.

Studia Administracyjne 2(22)/2025 | ISSN (print): 2080-5209 | ISSN (online): 2353-284X
www.wnus.usz.edu.pl/sa | DOI: 10.18276/sa.2025.22-07 | s. 69–75

Krzysztof Jurek

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
krzysztofjurek1@onet.pl
ORCID: 0000-0003-4154-6416

OPEN ACCESS
CC BY SA

Sprawozdanie z II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Społeczeństwo wobec zaangażowania obywatelskiego"

W dniu 28 marca 2025 roku o godzinie 9:25 na platformie MS Teams rozpoczęła się II Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Społeczeństwo wobec zaangażowania obywatelskiego" zorganizowana przez Dialogiczne Towarzystwo Naukowe – Społeczeństwo i Polityka. Spotkanie miało na celu zgłębienie tematyki związanej z aktywnością obywatelską oraz rolą społeczeństwa w procesach politycznych i społecznych. Zamysłem konferencji było stworzenie przestrzeni do wymiany poglądów, doświadczeń i badań naukowych dotyczących współczesnych wyzwań w zakresie zaangażowania obywatelskiego. W ramach wydarzenia podjęto refleksję nad formami uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, ich wpływem na decyzje polityczne oraz rolą edukacji obywatelskiej w budowaniu świadomego i aktywnego społeczeństwa. Przewodnicząca konferencji naukowej dr Katarzyna Daniel z Dialogicznego Towarzystwa Naukowego – Społeczeństwo i Polityka krótkim słowem wstępu przywitała wszystkich prelegentów oraz słuchaczy, a także zachęciła do aktywnego uczestnictwa w obradach.

Konferencja stanowiła doskonałą okazję do integracji środowiska naukowego oraz poszerzenia interdyscyplinarnej perspektywy w podejściu do współczesnych problemów badawczych. Celem niniejszego sprawozdania jest przybliżenie zagadnień związanych z aktywnością obywatelską, w tym również omówienie kluczowych wystąpień, wniosków oraz rekomendacji, które wynikły z dyskusji i prezentacji.

Pierwsze wystąpienie na II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej zostało wygłoszone przez dr Monikę Litwińską z Instytutu Pamięci Narodowej. Tematem jej referatu była *Walka o prawa człowieka fundamentem aktywności obywatelskiej opozycji demokratycznej w Polsce w latach 1976–1989*. W swoim wystąpieniu dr M. Litwińska skupiła się na roli obrońców praw człowieka w okresie PRL, którzy mimo represji i trudnych warunków politycznych, stanowili fundament opozycji demokratycznej w Polsce. W prezentacji ukazano, jak zmagania o podstawowe prawa jednostki, takie jak wolność słowa, prawo do zrzeszania się czy prawo do sprawiedliwego procesu, były jednym z głównych motywów działań grup opozycyjnych. Autorka odnosiła się również do działań takich organizacji, jak Komitet Obrony

Robotników, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność" oraz niezależne wydawnictwa, które odgrywały kluczową rolę w promowaniu obywatelskiej aktywności w Polsce. Podkreśliła również znaczenie międzynarodowej solidarności i wsparcia, jakie opozycja otrzymywała w walce o prawa człowieka, co miało ogromny wpływ na rozwój ruchu opozycyjnego w kraju.

Doktor Michał Stachurski z Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych zaprezentował wystąpienie zatytułowane *Habermasa spojrzenie na zaangażowanie obywatelskie przez pryzmat demokracji deliberatywnej*. W swoim referacie dr M. Stachurski skupił się na analizie teorii niemieckiego filozofa Jürgena Habermasa, który jest jednym z głównych przedstawicieli koncepcji demokracji deliberatywnej. Podczas prezentacji ukazano, że J. Habermas definiuje zaangażowanie obywatelskie jako proces, w którym obywatele biorą czynny udział w publicznej debacie, a ich opinie mają wpływ na kształtowanie decyzji politycznych. Odwołując się do teorii deliberatywnej, dr. M. Stachurski wyjaśnił, że demokracja nie polega tylko na głosowaniu, ale na ciągłej wymianie argumentów i refleksji w przestrzeni publicznej, co sprzyja lepszemu zrozumieniu wspólnych interesów. Podkreślił również, że demokracja deliberatywna wymaga przestrzeni do równego uczestnictwa, wolności wypowiedzi oraz poszanowania dla różnych punktów widzenia. W kontekście współczesnych wyzwań, wskazał na rolę mediów, edukacji obywatelskiej oraz instytucji publicznych w promowaniu deliberacji w społeczeństwie. W swoim wystąpieniu zwrócił uwagę na trudności, jakie napotykają demokracje, takie jak polaryzacja czy brak zaufania, które mogą utrudniać realizację idei deliberatywnej. Całość wystąpienia stanowiła ważną refleksję na temat roli aktywności obywatelskiej w kształtowaniu jakości demokracji.

Następna prelegentka, dr inż. Joanna Nowicka z Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, wygłosiła wystąpienie na temat *Edukacja i rozwój osobisty jako fundament odpowiedzialnego biznesu i przedsiębiorczości obywatelskiej na przykładzie miasta i gminy Wałbrzych*. Doktor J. Nowicka skupiła się na roli edukacji oraz rozwoju osobistego w budowaniu odpowiedzialnego biznesu i wspieraniu przedsiębiorczości obywatelskiej. Zwróciła uwagę na to, jak kluczowe znaczenie dla lokalnych społeczności mają inicjatywy łączące edukację, innowacyjność oraz odpowiedzialność społeczną w kontekście działalności gospodarczej. W swoim wystąpieniu omówiła, jak miasto Wałbrzych stawia na kształcenie przedsiębiorców i liderów społecznych, którzy rozumieją znaczenie etycznego prowadzenia biznesu oraz angażowania się w sprawy publiczne. Podkreśliła, że rozwój kompetencji miękkich, takich jak umiejętność współpracy, komunikacji i podejmowania odpowiedzialnych decyzji, jest kluczowy w tworzeniu lokalnego ekosystemu sprzyjającego odpowiedzialnemu biznesowi. Doktor J. Nowicka zaprezentowała także konkretne przykłady działań podejmowanych przez władze Wałbrzycha, które wspierają rozwój przedsiębiorczości obywatelskiej, łącząc edukację z praktyką biznesową i społeczną odpowiedzialnością.

Doktor Katarzyna Daniel z Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej w swoim wystąpieniu zatytułowanym *Ile warta jest demokracja bezpośrednia?* podjęła próbę analizy wartości i efektywności tego modelu demokracji w kontekście współczesnych systemów politycznych. W swoim referacie szczegółowo omówiła definicję demokracji bezpośredniej, podkreślając jej odmienność od tradycyjnych form demokracji przedstawicielskiej, w której

obywatele przekazują swoje uprawnienia polityczne wybranym reprezentantom. Zauważyła, że demokracja bezpośrednia daje obywatelom możliwość udziału w podejmowaniu decyzji politycznych, np. poprzez referendum czy inicjatywy obywatelskie, co ma na celu wzmocnienie legitymacji działań władzy publicznej oraz większą reprezentatywność decyzji politycznych. Doktor K. Daniel wskazała jednak na wiele wyzwań, które wiążą się z wdrożeniem tego modelu w praktyce, w tym ryzyko populizmu, dezinformacji oraz trudności w wyważeniu interesów różnych grup społecznych. W kontekście współczesnych demokracji, podniosła również pytanie o realną wartość obywatelskiego zaangażowania, które może zostać ograniczone przez czynniki takie jak niski poziom edukacji obywatelskiej czy brak odpowiednich narzędzi umożliwiających skuteczną i świadomą partycypację. W dalszej części wystąpienia prelegentka poruszyła kwestie związane z kosztami implementacji demokracji bezpośredniej, wskazując, że chociaż procesy decyzyjne oparte na licznym udziale obywateli mogą prowadzić do większej transparentności i odpowiedzialności, to ich organizacja wiąże się z wysokimi nakładami finansowymi i czasowymi. Zakończyła prezentację stwierdzeniem, że wartość demokracji bezpośredniej powinna być oceniana nie tylko na podstawie jej ideologicznych założeń, ale również w kontekście efektywności, w jakiej jest realizowana w określonym systemie politycznym i społecznym.

Amelia Goc z Uniwersytetu Jagiellońskiego zaprezentowała podczas konferencji wystąpienie zatytułowane *Zaangażowanie obywatelskie w obliczu protestów w Hongkongu w latach 2019–2020*. W swoim referacie skupiła się na analizie zjawiska masowych protestów, które miały miejsce w Hongkongu w odpowiedzi na proponowane zmiany w prawodawstwie, w tym kontrowersyjny projekt prawa o ekstradycji. Prelegentka podkreśliła, że protesty te stały się symbolem szeroko pojętego zaangażowania obywatelskiego, które wyrażało sprzeciw wobec rosnącej ingerencji Chin w autonomię Hongkongu. Przeanalizowała, w jaki sposób demonstranci wykorzystali nowoczesne technologie, w tym media społecznościowe, do organizowania protestów, mobilizacji obywatelskiej i budowania międzynarodowej solidarności. Amelia Goc zwróciła również uwagę na różnorodność uczestników protestów, podkreślając, że zaangażowanie obywatelskie w Hongkongu nie ograniczało się do jednej grupy społecznej, lecz obejmowało ludzi w różnym wieku, różnych zawodów oraz mających różne poglądy polityczne. Prezentacja zawierała również refleksje na temat roli młodzieży – grupy, która była jednym z kluczowych motorów protestów, oraz przemyślenia dotyczące długofalowych skutków tych wydarzeń dla społeczeństwa hongkońskiego i jego relacji z Chinami. Mówczyni zwróciła uwagę na wyzwania, przed którymi stoi społeczeństwo Hongkongu, w kontekście tłumienia protestów przez władze chińskie oraz narastającej presji politycznej. W końcowej części wystąpienia podkreśliła, że badanie protestów w Hongkongu stanowi ważny przyczynek do poznania współczesnego zaangażowania obywatelskiego w autorytarnych reżimach i może przynieść owoce w postaci cennych wskazówek dla innych ruchów protestacyjnych na świecie.

Kolejny prelegent, mgr Weronika Skorupska z Uniwersytetu Warszawskiego, wystąpiła z referatem *Kooperatywy XXI wieku: cyfrowe mosty w społecznościach obywatelskich*. Prelegentka skupiła się na roli nowoczesnych technologii w tworzeniu nowych form zaangażowania obywatelskiego, koncentrując się na kooperatywach, które w XXI wieku zyskują na

znaczeniu dzięki wykorzystaniu narzędzi cyfrowych. Zauważyła, że cyfryzacja umożliwia współczesnym kooperatywom, zarówno lokalnym, jak i globalnym, skuteczniejszą organizację, zarządzanie oraz komunikację, co pozwala na budowanie silniejszych społeczności obywatelskich. Podkreśliła, że cyfrowe platformy umożliwiają nie tylko lepsze zarządzanie zasobami i produkcją, ale także demokratyzują procesy decyzyjne, dając uczestnikom kooperatyw większą kontrolę nad działalnością organizacji. W swoim wystąpieniu mgr W. Skorupska przedstawiła przykłady współczesnych kooperatyw, które skutecznie wykorzystują technologie, aby wspierać zrównoważony rozwój, promować sprawiedliwość społeczną oraz angażować obywateli w procesy współtworzenia wartości. Zauważyła, że cyfrowe mosty między członkami społeczności, które budują kooperatywy, stają się nie tylko przestrzenią do wymiany dóbr i usług, ale także platformą do wymiany wiedzy i wartości. Magister W. Skorupska podkreśliła, że pomimo licznych zalet cyfryzacji, istnieje także ryzyko związane z nadmiernym uzależnieniem od technologii, które może prowadzić do wykluczenia osób mniej biegłych cyfrowo. Na zakończenie wystąpienia zwróciła uwagę na przyszłość kooperatyw w erze cyfrowej, sugerując, że ich rola w budowaniu odpowiedzialnych, obywatelskich społeczności będzie rosła, jeśli będą w stanie odpowiedzialnie integrować technologie z tradycyjnymi formami zaangażowania społecznego.

Magister Urszula Szewczyk z Uniwersytetu w Białymstoku skupiła się na zagadnieniu noszącym tytuł *Partycypacja obywatelska a epistokracja. Rządy inkluzywne czy skuteczne?* W swoim referacie podjęła ważną kwestię napięcia między inkluzywnymi formami demokracji a koncepcją epistokracji, czyli rządów opartych na wiedzy i kompetencjach. Zauważyła, że współczesne społeczeństwa coraz częściej stają przed wyzwaniem, jak pogodzić szeroką partycypację obywatelską z potrzebą podejmowania skutecznych i mających za podstawę dobre poinformowanie decyzji politycznych. Magister U. Szewczyk skupiła się na analizie roli obywateli w systemach demokratycznych, podkreślając, że partycypacja obywatelska może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki, zależnie od poziomu zaawansowania wiedzy społeczeństwa i jakości debat publicznych. Z drugiej strony, w ramach epistokracji, decyzje podejmowane przez ekspertów i specjalistów mają na celu większą skuteczność rządów, ale mogą prowadzić do marginalizacji głosu obywateli, co budzi obawy o legitymację takich rządów. Prelegentka zastanawiała się, czy rządy inkluzywne, oparte na szerokim udziale obywateli, mogą być równie skuteczne jak te, które promują zdania ekspertów, i w jaki sposób demokracja mogłaby balansować między tymi dwoma modelami. Podkreśliła, że kluczem do sukcesu jest znalezienie równowagi między zapewnieniem szerokiego dostępu do procesów decyzyjnych a dbałością o jakość podejmowanych decyzji. Magister U. Szewczyk zakończyła wystąpienie refleksją na temat przyszłości demokracji, wskazując na potrzebę dalszych badań nad efektywnością i legitymacją obu modeli rządzenia.

Paweł Dymowicz z Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie wystąpił z referatem *Od biernego obserwatora do aktywnego obywatela. Co nas motywuje, a co powstrzymuje?* W swoim wystąpieniu skupił się na analizie czynników, które wpływają na zaangażowanie obywatelskie, oraz na tym, dlaczego niektórzy ludzie pozostają biernymi uczestnikami życia społecznego, podczas gdy inni angażują się w działalność publiczną. Zauważył, że motywacje do aktywności obywatelskiej mogą wynikać z poczucia odpowie-

dzialności, chęci wpływania na decyzje polityczne czy troski o dobro wspólne. Z drugiej strony, wskazał na bariery, które powstrzymują ludzi przed zaangażowaniem, takie jak brak czasu, obawa przed niekompetencją, a także poczucie bezsilności w obliczu systemowych trudności. Prelegent podkreślił także rolę edukacji obywatelskiej w rozwijaniu świadomości społecznej i politycznej, co może stanowić kluczowy element w zachęcaniu do aktywności. Zakończył swoją prezentację refleksją na temat roli instytucji edukacyjnych i organizacji społecznych w kształtowaniu postaw aktywnych obywateli.

Magister Marta Kaczmarek z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu wystąpiła z referatem *Czynniki wzmacniające aktywność obywatelską na poziomie lokalnym – istota współpracy samorządu gminnego z organizacjami pozarządowymi*. W swojej prezentacji skupiła się na roli współpracy między samorządami gminnymi a organizacjami pozarządowymi w budowaniu aktywności obywatelskiej na poziomie lokalnym. Podkreśliła, że skuteczna współpraca tych dwóch podmiotów ma kluczowe znaczenie w mobilizowaniu obywateli do angażowania się w sprawy społeczne, kulturalne czy ekologiczne. Magister M. Kaczmarek zwróciła uwagę na różnorodność form tego współdziałania, od wspólnych projektów, przez konsultacje społeczne, aż po finansowanie inicjatyw lokalnych. Zauważyła również, że transparentność działań samorządów oraz aktywność organizacji pozarządowych w kreowaniu przestrzeni do udziału obywatelskiego zwiększają zaufanie mieszkańców i ich chęć do angażowania się. W końcowej części wystąpienia wskazała na wyzwania, takie jak ograniczone zasoby finansowe, które mogą utrudniać pełną realizację potencjału tej współpracy.

Następnym prelegentem był licencjat Mateusz Michalec z WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, który wygłosił wystąpienie *Aktywne uczestnictwo w funkcjonowaniu wspólnot lokalnych – uwarunkowania prawne i kierunki wprowadzanych zmian*. W swoim referacie skupił się na analizie prawnych podstaw uczestnictwa obywateli w życiu lokalnych wspólnot, zwracając uwagę na zmiany w przepisach, które mają na celu zwiększenie efektywności i dostępności takich działań. Podkreślił znaczenie lokalnych instytucji w promowaniu aktywności obywatelskiej, zwracając uwagę na rosnącą rolę konsultacji społecznych, budżetów obywatelskich oraz innych form współpracy z mieszkańcami. Prelegent wskazał również na istotne wyzwania związane z implementacją tych regulacji w praktyce, takie jak brak pełnej świadomości prawnej wśród obywateli oraz niedostateczna integracja różnych grup społecznych w procesy decyzyjne. Zakończył swoją prezentację refleksją na temat przyszłości polityki samorządowej, sugerując, że dalsze zmiany w przepisach prawnych mogą prowadzić do głębszego zaangażowania obywateli w życie swoich wspólnot lokalnych.

Licencjat Aleksandra Cicha z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie przedstawiła referat *Doradca obywatelski – pomaga czy szkodzi?* Skupiła się w nim na roli doradców obywatelskich w procesach podejmowania decyzji przez obywateli, analizując zarówno ich pozytywny wpływ, jak i potencjalne zagrożenia związane z ich działalnością. Zauważyła, że doradcy obywatelscy pełnią funkcję pośrednika pomiędzy obywatelami a instytucjami publicznymi, oferując wsparcie w zakresie prawa, administracji czy organizacji życia społecznego, co może znacząco zwiększyć efektywność partycypacji obywatelskiej. Jednocześnie wskazała na ryzyko, jakie wiąże się z niewłaściwym doradztwem, które może prowadzić do dezinformacji, manipulacji opinią publiczną, a także wprowadzać zamieszanie w procesie

podejmowania decyzji. Prelegentka zwróciła uwagę na potrzebę odpowiednich regulacji prawnych oraz kwalifikacji doradców obywatelskich, aby ich rola nie prowadziła do osłabienia zaufania obywateli do instytucji publicznych. Podkreśliła również konieczność edukacji w zakresie funkcjonowania doradców, aby obywatele wiedzieli, jak korzystać z ich usług w sposób bezpieczny i konstruktywny. W końcowej części wystąpienia licencjat A. Cicha zasugerowała, że doradcy obywatelscy mogą stanowić cenne wsparcie dla społeczeństwa, pod warunkiem odpowiedniego nadzoru i transparentności ich działań.

Artem Susolia z Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie zaprezentował wystąpienie *Demokracja partycypacyjna w latach 2020–2025 i jej wyzwania*. W swoim referacie skupił się na analizie rozwoju demokracji partycypacyjnej w kontekście współczesnych trendów politycznych oraz wyzwań, jakie mogą pojawić się w nadchodzących latach. Zwrócił uwagę na dynamiczne zmiany zachodzące w procesach partycypacyjnych, szczególnie w wyniku rosnącej roli technologii cyfrowych, które umożliwiają szybszy i bardziej bezpośredni kontakt obywateli z instytucjami publicznymi. Jednocześnie podkreślił, że choć nowoczesne technologie mogą zwiększyć zaangażowanie obywateli, to niosą ze sobą także ryzyko dezinformacji oraz wykluczenia cyfrowego pewnych grup społecznych. Prelegent wskazał na konieczność dostosowania regulacji prawnych do nowoczesnych narzędzi partycypacyjnych, aby zapewnić ich przejrzystość i równość dostępu. W swoim wystąpieniu A. Susolia zwrócił również uwagę na rosnącą polaryzację społeczną, która może być istotnym wyzwaniem dla skutecznego wdrażania demokracji partycypacyjnej, gdyż utrudnia konstruktywny dialog między obywatelami a władzami. Zakończył swoje wystąpienie analizą potencjalnych rozwiązań, które mogą pomóc w przezwyciężeniu tych wyzwań, sugerując konieczność zwiększenia edukacji obywatelskiej oraz wsparcia dla instytucji odpowiedzialnych za organizowanie procesów partycypacyjnych.

Podsumowując II Ogólnopolską Konferencję Naukową „Społeczeństwo wobec zaangażowania obywatelskiego", zorganizowaną przez Dialogiczne Towarzystwo Naukowe – Społeczeństwo i Polityka, warto zauważyć, że spotkanie stanowiło platformę wymiany wiedzy i doświadczeń na temat roli obywatelskiego zaangażowania w różnych aspektach współczesnego społeczeństwa. W wystąpieniach poruszono wiele zagadnień, od roli edukacji obywatelskiej, przez wyzwania związane z demokracją bezpośrednią i partycypacyjną, aż po współpracę samorządów z organizacjami pozarządowymi, wskazano na nowe możliwości i narzędzia, takie jak technologie cyfrowe, które umożliwiają większą interakcję między obywatelami a instytucjami publicznymi. Uczestnicy konferencji mieli także okazję zapoznać się z refleksjami na temat skuteczności różnych form zaangażowania obywatelskiego, a także z wyzwaniami, przed którymi stoją współczesne demokracje. W trakcie spotkania wyłoniły się liczne propozycje, jak zwiększyć partycypację obywatelską, a dotyczyły one poprawy edukacji obywatelskiej, wsparcia dla doradców obywatelskich oraz rozwoju platform umożliwiających dialog i współpracę na poziomie lokalnym.

Na zakończenie spotkania przewodnicząca konferencji zachęciła wszystkich uczestników do udziału w kolejnych mityngach naukowych tego rodzaju, które stanowią doskonałą okazję do pogłębiania wiedzy, wymiany doświadczeń oraz rozwijania współpracy naukowej, jak i międzynarodowej w obszarze zaangażowania obywatelskiego. Warto dodać, że takie

inicjatywy są niezwykle ważne dla rozwoju nauki i praktyki społecznej w obliczu wyzwań współczesnego świata.

CYTOWANIE

Krzysztof Jurek, *Sprawozdanie z II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Społeczeństwo wobec zaangażowania obywatelskiego"*, Studia Administracyjne 2(22)/2025, 69–75, DOI: 10.18276/sa.2025.22-07.