

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET SZCZECIŃSKI

SĄD APELACYJNY W SZCZECINIE
WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W SZCZECINIE

Acta Juris Stetinensis



2/2022 (38)

Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego

Rada Naukowa

Zbigniew Kuniewicz – Przewodniczący Rady Naukowej – Uniwersytet Szczeciński | Andrzej Bisztyga – Uniwersytet Zielonogórski | Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | Jacek Mazurkiewicz – Uniwersytet Zielonogórski | Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | Adam Olejniczak – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | Tadeusz Smyczyński – Polska Akademia Nauk | Roman Wieruszewski – Polska Akademia Nauk | Vytautas Nekrošius – Uniwersytet Szczeciński | sędzia Beata Górska – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie | sędzia Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie | sędzia Arkadiusz Windak – sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału | Rosario Sapienza – University of Catania School of Law (Włochy) | Ashok R. Patil – National Law School of India University (Indie) | Fursa Svitlana Yaroslavivna – Kiev National University (Ukraina) | Henry Zhuhao Wang – China University of Political Science and Law (Chiny) | John Sorabji – University College London (Wielka Brytania) | José García-Añón – University of València (Hiszpania) | Masahiko Omura – Chuo University Law School (Japonia) | Alexandre Freitas Câmara – Rio de Janeiro Judicial School (Brazylia) | Jayesh Rathod – American University Washington College of Law (Stany Zjednoczone Ameryki) | Rett R. Ludwikowski – Columbus School of Law, The Catholic University of America (Stany Zjednoczone Ameryki) | Frieder Dünkel – University of Greifswald (Niemcy) | Emilio Castorina – University of Catania (Włochy)

Lista recenzentów znajduje się na stronie czasopisma | <https://wnus.edu.pl/ais/pl/>

Redaktor naczelny | Wojciech Szczepan Staszewski

Zastępca Redaktora naczelnego | Ewa Kowalewska

Sekretarz redakcji | Maria Wysocka-Orlik

Redaktorzy tematyczni | Agata Pyrzyńska, Szymon Słotwiński, Ewa Kowalewska

Redakcja językowa | Natalia Józwiak (j. polski), Agnieszka Kotula-Empringham (j. angielski)

Korekta językowa | Ewelina Piotrowska

Projekt graficzny | Joanna Dubois-Mosora

Skład komputerowy | Karolina Janiak

Publikacja wydana dzięki wsparciu finansowemu
Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Pełna wersja publikacji jest dostępna na stronie:

<https://wnus.edu.pl/ais/pl/>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowych bazach danych:
Central European Journal of Social Sciences and Humanities, cejsh.icm.edu.pl | Central and Eastern European Online Library (CEEOL), www.ceeol.com | BazHum, bazhum.muzhp.pl | Directory of Open Access Journals (DOAJ), doaj.org | European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS)

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2022

ISSN (print) 2083-4373 | ISSN (online) 2545-3181

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 19,0. Ark. druk. 20,0. Format B5. Nakład 167 egz.

Spis treści

OD REDAKCJI	7
Doktor Maciej Kłodawski i jego wkład w teorię prawa (Beata Kanarek).....	11
ARTYKUŁY	
Michał Bartoszewicz – Obstrukcja parlamentarna – wybrane zagadnienia prawne i polityczne na historycznym tle.....	27
Maciej Berek – Ewolucja rządowej procedury prawodawczej w latach 2015–2021 – wybrane zagadnienia.....	41
Piotr Chybalski – Konstytucyjne uwarunkowania organizacji posiedzeń Sejmu RP w czasie pandemii.....	59
Michał Gajewski – Wpływ przepisów epizodycznych na praktykę specustaw	77
Wiktor Gnych-Pietrzak – Rola wykładni i jej wpływ na orzecznictwo na przykładzie ulgi meldunkowej	93
Andrzej Gross – Rola precedensu w porządku prawa stanowionego w Polsce – wprowadzenie do problematyki	109
Piotr Kędziora – Zdalny tryb pracy Sejmu i jego organów w czasie stanu epidemii.....	123
Krzysztof Koźmiński, Michał Jabłoński – Interwencja legislacyjna jako propozycja rozwiązania problemu tzw. kredytów frankowych: wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne	141
Sławomir Peszkowski – O problemie tak zwanej zmiany doprecyzowującej jako nienormatywnej zmiany legislacyjnej	159
Bartosz Wilk – Zjawisko „spirali formalizmu” na przykładzie instytucji inicjatywy lokalnej	189
Ireneusz Wolwiak – Granica dopuszczalności tworzenia prawa procesowego przez sąd przy wydawaniu postanowienia o odrzuceniu pozwu.....	205

GLOSY

- Michał Kuśmirski** – Zestaw z powiększonym VAT-em – glosa do wyroku
Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2021 r., I FSK 1749/18 225

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

Z WOKANDY SĄDU APELACYJNEGO W SZCZECINIE

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych z dnia 14 stycznia 2021 roku (III AUa 390/20) 243
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie I Wydział Cywilny
z dnia 30 grudnia 2021 roku (I ACa 454/21) 253

Z WOKANDY WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SZCZECINIE

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
z dnia 27 stycznia 2022 roku (I SA/Sz 945/21) 275

RECENZJE

- Adriana Tomczyk** – Skutki cywilnoprawne naruszenia norm moralnych
między osobami bliskimi, C. H. Beck, Warszawa 2020 (*Joanna Haberko*) 289

SPRAWOZDANIA

- Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Kryzys autorytetu – o potrzebie autorytetu
w prawie i w społeczeństwie”, 20 października 2021 roku (webinarium)
(*Łukasz Bartosik, Jakub Cieśla*) 303
- I Konsiliencyjna Konferencja Kosmiczna, Gdańsk, 26–28 listopada 2021 roku
(*Dominika Skoczylas*) 311

Contents

FROM THE EDITORS	7
Contribution to the theory of law by Maciej Kłodawski, PhD (Beata Kanarek).....	11
ARTICLES	
Michał Bartoszewicz – The history and current times of parliamentary obstruction.....	27
Maciej Berek – Amendments to governmental legislative procedure (2015-2021) – selected issues	41
Piotr Chybalski – Constitutional framework determining the organisation of sittings of the Sejm in times of pandemic	59
Michał Gajewski – Impact of episodal provisions on the practice of special bills	77
Wiktor Gnych-Pietrzak – The role of interpretation and its influence on jurisprudence - the example of residency relief.....	93
Andrzej Gross – The role of precedent in the order of statutory law in Poland.....	109
Piotr Kędziora – Remote mode of working of the Sejm and its official bodies throughout the duration of the pandemic	123
Krzysztof Koźmiński, Michał Jabłoński – Legislative intervention as a proposal to solve the problem of CHF loans in Poland: selected theoretical and practical aspects	141
Sławomir Peszkowski – On the problem of the so-called “clarifying amendment” as a non-normative legislative amendment.....	159
Bartosz Wilk – The phenomenon of the “spiral of formalism” on the example of the institution of local initiative	189
Ireneusz Wolwiak – The limit of admissibility of the creation of procedural law by the court when issuing an order rejecting the statement of claim.....	205

COMMENTARIES ON JUDICIAL DECISIONS

Michał Kuśmirski – Set meal with increased VAT - gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 30 July 2021, I FSK 1749/18.....	225
--	-----

FROM SZCZECIN CASE LIST

FROM THE LIST OF THE COURT OF APPEAL IN SZCZECIN

Judgment of the Court of Appeal in Szczecin of 14 January 2021 (III AUa 390/20) ...	243
Judgment of the Court of Appeal in Szczecin of 30 December 2021 (I ACa 454/21) ..	253

FROM THE LIST OF THE VOIVODESHIP ADMINISTRATIVE COURT IN SZCZECIN

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Szczecin of 27 January 2022 (I SA/Sz 945/21).....	275
--	-----

REVIEWS

Adriana Tomczyk – Civil law consequences of violating moral norms between relatives [<i>Skutki cywilnoprawne naruszenia norm moralnych między osobami bliskimi</i>], C.H. Beck, Warszawa 2020 (<i>Joanna Haberko</i>)	289
--	-----

REPORTS

National Scientific Conference “Crisis of authority - about the need for authority in law and in society”, October 20, 2021 (webinar) (<i>Łukasz Bartosik, Jakub Cieśla</i>).....	303
1st Consilience Space Conference, Gdańsk, November 26-28, 2021 (<i>Dominika Skoczylas</i>)	311

Od Redakcji

Z głębokim smutkiem przyjęliśmy wiadomość, że w dniu 25 listopada 2020 roku, po długiej i ciężkiej chorobie, odszedł od nas dr Maciej Kłodawski. Młody naukowiec, ceniony nauczyciel, przyjaciel i życzliwy kolega braci akademickiej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

Doktor Maciej Kłodawski był w latach 2004–2009 studentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, wykazując już wtedy zainteresowanie procesem badawczym w nauce. Niezwykle pilny i obowiązkowy znalazł się w gronie najlepszych absolwentów Uniwersytetu Szczecińskiego. Pracę magisterską *Porównanie klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego z klauzulą generalną dobrych obyczajów w obliczu nowego kodeksu cywilnego* napisał pod kierunkiem prof. dra hab. Macieja Zielińskiego. Swój dalszy rozwój naukowy związał z Krakowem, gdzie na Uniwersytecie Jagiellońskim w 2014 roku ukończył studia doktoranckie. Rozprawę doktorską *Redundancja tekstu prawnego* przygotował pod kierunkiem dra hab. Ryszarda Sarkowicza, a recenzentami byli prof. dr hab. Tomasz Gizbert-Studnicki z Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz prof. dr hab. Andrzej Malinowski z Uniwersytetu Warszawskiego. W dniu 29 września 2014 roku Rada Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego nadała Maciejowi Kłodawskiemu stopień doktora nauk prawnych w zakresie prawa.

Doktor Maciej Kłodawski zdobywał wiedzę z pasją, nauka stanowiła dla niego ważny element życia. Z równie dużym zaangażowaniem włączał się w inne aktywności o charakterze naukowym, jako student w prace koła naukowego LexUS, a jako doktorant w prace redakcyjne Zeszytów Naukowych Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Był studentem ambitnym i sumiennym, otrzymywał stypendia dla najlepszych studentów, a później dla najlepszych doktorantów. Jego zamiłowanie do nauki i pogłębiania wiedzy sprawiło, że równoległe ze studiami doktoranckimi był słuchaczem studiów podyplomowych „Technologiczne aspekty przetwarzania języka naturalnego” na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie, które ukończył w marcu 2012 roku.

Zainteresowania naukowe dra Macieja Kłodawskiego w znacznej mierze dotyczyły problematyki redagowania tekstów prawnych. Pozostawił po sobie znaczny dorobek naukowy, którego najważniejszym elementem jest monografia *Redundancja w tekście prawnym* (Toruń 2017). Uzupełniając poszerzał swoje zainteresowania legislacją, pobierając w maju 2012 roku praktyki w Departamencie Prawa Społecznego Rządowego Centrum Legislacji. Z kolei od grudnia 2012 roku do lutego 2013 roku pracował w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Rządowego

Centrum Legislacji, natomiast od lutego 2014 roku do grudnia 2014 roku jako legislator w Biurze Legislacji Kancelarii Senatu. Ponadto był wykładowcą Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz członkiem Polskiego Towarzystwa Legislacji.

Warto podkreślić, że jednocześnie z rozwojem naukowym dr Maciej Kłodawski zdobywał kompetencje zawodowe. W latach 2015–2018 był aplikantem radcowskim w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Szczecinie i od 13 lutego 2018 roku prowadził własną Kancelarię Radcy Prawnego Maciej Kłodawski. Jego zainteresowania związane z wykonywaniem zawodu radcy prawnego były zróżnicowane, dotyczyły m.in. prawa morskiego, prawa medycznego i postępowania sądownoadministracyjnego.

Pracowitość i skromność to cechy charakteru, którymi wyróżniał się dr Maciej Kłodawski nie tylko w pracy, lecz także w życiu prywatnym. Był cenionym i lubianym współpracownikiem. Odnosił się z szacunkiem do drugiego człowieka, gotów poświęcić uwagę każdemu. Był cenionym rozmówcą. Jego ogromnym atutem była umiejętność słuchania innych. Dla wielu był wzorem godnym do naśladowania. Na zawsze pozostanie w naszej pamięci.

Przez wzgląd na dorobek naukowy dra Macieja Kłodawskiego i pamięć o Jego naukowej drodze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego już dwukrotnie zorganizowana została Ogólnopolska konferencja naukowa im. dra Macieja Kłodawskiego. Ostatniej przyświecał temat: „Problemy teorii i praktyki tworzenia prawa w Polsce – w XX rocznicę obowiązywania Zasad Techniki Prawodawczej”. Dodać należy, że opracowania wypełniające ten numer „Acta Iuris Stetinensis”, nadesłane przez przedstawicieli wielu ośrodków akademickich w Polsce, świadczą o potrzebie nieustającej dyskusji na tematy tak bliskie badaniom prowadzonym przez dra Macieja Kłodawskiego. Wyrażamy przekonanie, że prezentacja wyników prowadzonych badań naukowych dotyczących teorii i praktyki tworzenia prawa zagości na stałe na łamach czasopisma „Acta Iuris Stetinensis”.

Redakcja



dr Maciej Kłodawski
(1985–2020)



Acta Juris Stetinensis

2022, nr 2 (vol. 38), 11–23
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2022.38-01



Beata Kanarek
dr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: beata.kanarek@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-0272-5270



Doktor Maciej Kłodawski i jego wkład w teorię prawa

Streszczenie

W artykule podjęto próbę charakterystyki dorobku naukowego śp. dra Macieja Bogusława Kłodawskiego (1985–2020), przedwcześnie zmarłego znakomitego teoretyka prawa, w szczególności znawcy technicznej strony tworzenia prawa. Z konieczności treści zawarte w artykule sformułowane zostały na podstawie badań wtórnych polegających na przeglądzie i krytycznej analizie twórczości M. Kłodawskiego. Jego dorobek naukowy oprócz monografii *Redundancja w teksie prawnym* (Toruń 2017) obejmuje trzynaście artykułów naukowych opublikowanych w czasopismach naukowych i pracach zbiorowych, cztery artykuły współautorskie oraz trzy prace, których M. Kłodawski był redaktorem albo współredaktorem. Artykuł przedstawia główne pola badawczych dociekań M. Kłodawskiego, poczynając od problematyki konstrukcji i zawartości tekstu prawnego przez szczegółowe kwestie związane z zagadnieniem dobrych praktyk legislacyjnych aż po zastosowanie sztucznej inteligencji w prawie. Analiza dokonań naukowych dra M. Kłodawskiego pozwala uznać, że jego wkład w teorię prawa, w szczególności w tę część, która dotyczy tworzenia prawa, jest bezsporny.

Słowa kluczowe: dr Maciej Kłodawski, teoria prawa, tworzenie prawa, zasady techniki prawodawczej

Doktor Maciej Kłodawski niemal wszystkie swoje prace poświęcił szeroko pojętanemu tekstowi prawnemu, w szczególności zaś sposobowi redagowania tego

tekstu. Powód tego zainteresowania zarysował już na początku swej drogi naukowej, gdy stwierdził:

(...) uważna lektura jakiegokolwiek aktu prawnego, powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, skłania do przekonania, że nieskazitelne oblicze legislatury jest maską, która osłaniając strapione twarze redaktorów tekstów normatywnych, umożliwia interpretację zawartych w nich przepisów bez ryzyka nieustannego kwestionowania poprawności sformułowań stanowiących podstawę do rekonstrukcji norm prawnych. Zasadne wydaje się zatem pytanie o rolę tego kamuflażu w badaniach konkretnych językowych problemów, z którymi borykają się nierzadko sami juryści tworzący projekty aktów prawnych¹.

Rozważania nad tworzeniem tekstu prawnego M. Kłodawski czynił przez przyjęcie określonego sposobu pojmowania podmiotu języka prawnego. Uznawał, że do kompleksowej analizy potrzeba przyjęcia dwóch uzupełniających się propozycji kwalifikujących język prawny: albo jako język prawodawcy, albo jako idiolekt prawodawcy. Zdaniem Autora „obydwie wskazują jednoznacznie na podmiot będący głównym użytkownikiem języka, tj. prawodawcę, i cechują się akceptacją założenia idealizacyjnego, wedle którego prawodawca to jeden, spójny użytkownik języka”². Świadomość zalet i mankamentów obu tych propozycji – zdaniem M. Kłodawskiego – pozwala znacznie głębiej i precyzyjniej definiować omawiane przez niego problemy.

M. Kłodawski, wywodząc się z poznańsko-szczecińskiej szkoły teorii prawa³, w rozważaniach dotyczących techniki prawodawczej odrzucał przyjmowany w niej sposób rozumienia tekstu prawnego na rzecz koncepcji prezentowanej przez Ryszarda Sarkowicza⁴. Uznawał bowiem, że wyróżnione przez R. Sarkowicza poziomy tekst prawnego, w tym szczególnie dwa: deskryptywny i dyrektywny, znacznie lepiej oddają istotę problemów związanych z tworzeniem prawa niż wyróżniony sposób rozumienia w szkole poznańsko-szczecińskiej, świetnie z kolei nadający się do analizy problemów związanych z wykładnią prawa⁵.

Problematyka tekstu prawnego interesowała M. Kłodawskiego również z perspektywy jakości polskiej techniki legislacyjnej, która – zdaniem Autora – przez

1 M. Kłodawski, *Pleonazmy i analityzmy – wyrażenia redundantne pragmatycznie w języku prawnym*, w: A. Niewiadomski, E. Sztymelska (red.), *Język współczesnego prawa*, Warszawa 2012, s. 121.

2 Ibidem, s. 123.

3 Promotorem pracy magisterskiej *Porównanie klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego z klauzulą generalną dobrych obyczajów w obliczu nowego kodeksu cywilnego* był prof. dr hab. Maciej Zieliński.

4 R. Sarkowicz, *Poziomowa interpretacja tekstu prawnego*, Kraków 1995.

5 M. Kłodawski, *Pleonazmy...*, s. 125.

jej sformalizowanie w *Zasadach techniki prawodawczej*⁶ traci na możliwości reakcji na wyzwania współczesności i nowoczesności. Wyraz tego znalazł odzwierciedlenie m.in. w artykule *Hipertekst a technika legislacyjna – o możliwości zmiany paradygmatu polskiego prawodawstwa*⁷. Autor proponuje w nim wprowadzenie do tekstu prawnego elementów hipertekstu, czyli danych połączonych hiperłączami (węzłami i linkami). W opinii Autora taki zabieg doprowadziłby do rozstrzygnięcia problemu związanego m.in. z odesłaniami, wpłynąłby na zatarcie różnicy między pojęciami tekstu prawnego i tekstu aktu normatywnego, a także uczyniłby efektywniejszym proces analizy relacji między różnymi aktami prawnymi⁸.

Centralny punkt dokonań naukowych M. Kłodawskiego skupia się wokół pojęcia nadmiarowości, czasem zwanej też nadregulacją⁹. W pracy *Trzy ujęcia nadmiarowości w polskim prawie stanowionym*¹⁰ Autor wyróżnił trzy poziomy nadmiarowości: nadmiarowość nośnika treści normatywnych, superfluum oraz redundancję.

Pierwszy poziom nadmiarowości związany jest z charakterem nośnika treści normatywnych. M. Kłodawski stoi na stanowisku, że prawo, religia i moralność są nierozzerwalnie połączone ze sobą treściowo, a w konsekwencji tego wymiana, przenikanie, cyrkulacja norm stanowi niezbędny warunek funkcjonowania społeczeństwa¹¹. Z wymienionych trzech systemów normatywnych to prawo – jego zdaniem – staje na drodze swobodzie przenikania się norm, a to przede wszystkim w wyniku swoistej sztywności norm, mającej źródło w pisemności źródeł prawa oraz objęciu ochroną prawodawczą jedynie norm prawa stanowionego. Zdaniem Autora, takie następstwa nadmiarowości można byłoby zniwelować przez zastosowanie

nośnika, w którym prawo łatwiej ulegałoby modyfikacjom – ludzkiej pamięci czy świadomości (...) powodzenie powyższego przedsięwzięcia zależy od tego, czy nastąpi zwiększenie wpływu prawa zwyczajowego przez przypisaniu mu najniższej pozycji

6 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.).

7 M. Kłodawski, *Hipertekst a technika legislacyjna – o możliwości zmiany paradygmatu polskiego prawodawstwa*, w: A. Samonek (red.), *Teoria prawa między nowoczesnością a ponowoczesnością*, Kraków 2012, s. 99–107.

8 Ibidem, s. 107.

9 Tak np. M. Kłodawski, *Trzy ujęcia nadmiarowości w polskim prawie stanowionym*, w: Z. Dziemiątko, W. Stach (red.), *Rzeczywistość społeczna w badaniach młodych naukowców*, Poznań 2012, s. 151; M. Kłodawski, *Superfluum i nadwyżki znaczeniowe jako przykłady redundancji tekstu prawnego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2013, nr 2, s. 38.

10 M. Kłodawski, *Trzy ujęcia...*, s. 151–166.

11 Ibidem, s. 153.

w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ prawo to wykazuje zdolność do „przetrwania” nawet bez zapisywania go¹².

Drugi poziom nadmiarowości to superfluum, które można rozważać w co najmniej dwóch ujęciach: jako powtórzenie przepisu aktu normatywnego albo jako niezgodność formalną bądź prakseologiczną. Przy superfluum-powtórzeniu nie powstaje konflikt między normami, a samo powtórzenie może być traktowane jako podkreślenie, a nawet wyróżnienie określonej normy w stosunku do innych. Przy w superfluum-niezgodności konsekwencją jest zawsze sprzeczność, przeciwieństwo albo niezgodność prakseologiczna. Zdaniem Autora ocena superfluum-niezgodności może być tylko i wyłącznie ujemna, natomiast to, jak zostanie ocenione superfluum-powtórzenie, zależy od przyjmowanego stanowiska ideologicznego¹³.

Trzeci poziom nadmiarowości to redundancja (reduplikacja semantyczna), która w przypadku tekstów prawnych realizuje się jedynie w pleonazmach i analityzmach¹⁴. To właśnie ten rodzaj nadmiarowości stał się przedmiotem szczegółowych ustaleń poczynionych w monografii z pogranicza teorii prawa (w tym teorii legislacji i teorii interpretacji tekstu prawnego) i lingwistyki *Redundancja w tekście prawnym*¹⁵. W pracy tej M. Kłodawski w sposób nowatorski zaprezentował tę szczególną właściwość tekstu prawnego, wyróżniając przy tym dwa jej rodzaje: językową, a ściślej rzecz ujmując – semantyczno-pragmatyczną, i systemową. Takie rozróżnienie stało się możliwe wyłącznie dzięki umiejętnej zastosowaniu przez Autora wiedzy z zakresu teorii informacji oraz językoznawstwa i filozofii języka.

Redundancja semantyczno-pragmatyczna polega na zjawisku powtarzania się analogicznej treści w obrębie jednego zdania lub grupy syntaktycznej, przy czym istotne jest to, by owa powtarzalność była bardzo duża albo nawet całkowita, a powodem jej występowania była realizacja jakichś celów komunikacyjnych¹⁶. Z kolei redundancja systemowa jest stanem zwielokrotnionego, czyli co najmniej zdublowanego występowania niektórych komunikatów prawodawczych (lub ich części) w tym samym lub innym tekście aktu prawnego albo istnieniem w tekście aktu prawnego jakiejś relacji inter- lub transtekstualnej o bliżej nieokreślonym wymiarze deskryptywnym i normatywnym¹⁷. Przyjęcie perspektywy techniczno-legislacyjnej, z powodu obowiązywania Zasad techniki prawodawczej, prowadzi

12 Ibidem, s. 154.

13 Ibidem, s. 158.

14 Ibidem, s. 160.

15 M. Kłodawski, *Redundancja w tekście prawnym*, Toruń 2017.

16 Ibidem, s. 161–162.

17 Ibidem, s. 224.

do uznania, że redundancję tekstu prawnego można zakwalifikować jako „dobrą” albo „złą”¹⁸.

Zdaniem M. Kłodawskiego:

Roztropność prawotwórcza nakazuje też ostrożne posługiwanie się superfluum i redundancją. Nie powinny być one lekceważone przy omawianiu tematyki stanowienia prawa, bowiem świadomość istnienia dodatkowych „narzędzi”, dzięki którym można bezpiecznie balansować między nierzadko przeciwstawnymi wymogami legislacyjnymi, a zawiłościami języka sprawiłaby, że działaniom prawodawcy trudniej byłoby przypisać znamiona przypadkowości¹⁹. „Lawinowy wzrost liczby uchwalanych aktów normatywnych dodatkowo utrudnia kontrolę nadregulacji. Wszystko to, w zestawieniu z brakiem wyspecjalizowanych podmiotów powołanych do tropienia superfluum (i redundancji) w systemie prawnym, wzbudza wątpliwości co do efektywności zapisywania, jako metody utrwalania aktywności organu prawodawczego”²⁰.

W artykule *Pojęcie informacji w naukach teoretycznoprawnych*²¹ M. Kłodawski przeprowadził pogłębioną analizę pojęcia informacji prawnej jako takiego, którym posługują się teoretycy prawa w swych rozważaniach dotyczących tworzenia i interpretacji prawa. Autor zaprezentował dwa możliwe sposoby adaptacji definicji informacji na potrzeby używanego pojęcia informacji prawnej. W pierwszym ujęciu, nazwanym przez Autora cybernetycznym, informacja prawna byłaby każdym będącym rezultatem zabiegów interpretacyjnych czynnikiem pochodzącym z komunikatu lub komunikatów wytworzonych przez prawodawcę według specyficznej i zastrzeżonej dla niego procedury, który ludzie lub urzędnicy automatacy mogą wykorzystywać dla bardziej sprecyzowanego celowego działania²². W drugim ujęciu, określonym mianem informatycznego, informacja prawna byłaby czymś, co likwiduje nieokreśloność i co daje się zmierzyć ilością tej usuwanej nieokreśloności²³. Konkluzją wywodu dotyczącego próby wykazania, które z podejść lepiej nadaje się do stosowania w prawoznawstwie, jest stwierdzenie, że oba podejścia doznają istotnych ograniczeń podczas próby ich adaptacji na grunt teorii prawa. Natomiast za istotną korzyść płynącą z przeprowadzonych rozważań Autor poczytuje „rozbudzenie czujności teoretyków prawa podczas korzystania

18 Ibidem, s. 13.

19 Ibidem, s. 162.

20 M. Kłodawski, *Trzy ujęcia...*, s. 152.

21 M. Kłodawski, *Pojęcie informacji w naukach teoretycznoprawnych*, w: Z.E. Zieliński (red.), *Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych. Innowacje i implikacje interdyscyplinarne*, Kielce 2012, s. 379–389.

22 M. Kłodawski, *Pojęcie informacji...*, s. 6.

23 Ibidem, s. 8.

z pojęć wywodzących się spoza jurysprudencki i przypomnienie im, że warto takich terminów używać z rozważą i precyzją²⁴.

M. Kłodawskiego zajmowało również szeroko pojmowanie zagadnienie komunikacji w prawie, czego wyraz dał m.in. w pracy: *Przepis prawny jako komunikat. Uwagi o refleksji nad komunikacją w polskim prawoznawstwie*²⁵. Głównym pytaniem, na które poszukiwał odpowiedzi, było pytanie o to, czy „nadawca i odbiorcy jednakowo postrzegają rozmiar (granice) komunikatu, a tym samym jego treść”²⁶. Swoje rozważania osadził w tzw. ujęciu transmisyjnym komunikacji, czyli linearnej komunikacji polegającej na transmisji informacji, symboli czy znaków, choć w konkluzji stwierdził, że z uwagi na zmiany zachodzące w systemie prawnym znacznie częściej będziemy w przyszłości odwoływać się do ujęcia konstytucyjnego komunikacji, zakładającego utrzymywanie więzi oraz współtworzenie, „produkowanie” relacji i zjawisk społecznych²⁷. M. Kłodawski stanął na stanowisku, że należy wyróżnić dwa rodzaje komunikatów prawodawcy: pierwotne i wtórne. Komunikaty pierwotne to przepisy, które *de facto* konstytuują inne komunikaty prawodawcy, a przez swoją pierwotność wyznaczają wszystkie procesy komunikacji w prawie. Komunikaty wtórne z kolei to np.: preambuły, tytuły aktów prawnych czy sposób systematyzowania przepisów²⁸.

Kwestie dotyczące szczegółowych rodzajów przepisów jako elementów tekstu prawnego, w odniesieniu do aktualnie obowiązujących Zasad techniki prawodawczej, M. Kłodawski podniósł w trzech kolejnych pracach: „Regulacje” na tle ujęcia przepisów epizodycznych w „Zasadach techniki prawodawczej”²⁹; *Określanie relacji między przepisami prawnymi za pomocą zwrotu „z zastrzeżeniem” i zwrotów podobnych z perspektywy teorii i praktyki tworzenia prawa*³⁰ oraz *Referring Phrases with*

24 Ibidem, s. 10.

25 M. Kłodawski, *Przepis prawny jako komunikat. Uwagi o refleksji nad komunikacją w polskim prawoznawstwie*, w: E. Kulczycki, M. Wendland (red.), *Komunikologia. Teoria i praktyka komunikacji*, Poznań 2012, s. 205–222; aspekt komunikacyjny prawa został także odzwierciedlony w ostatnim artykule przygotowanym przez M. Kłodawskiego: *Pismo jako technologia komunikacji a prawo* (w druku).

26 Ibidem, s. 206.

27 Ibidem, s. 220–221.

28 Ibidem, s. 221.

29 M. Kłodawski, „Regulacje” na tle ujęcia przepisów epizodycznych w „Zasadach techniki prawodawczej”, *Przegląd Legislacyjny* 2016, nr 4, s. 21–33.

30 M. Kłodawski, *Określanie relacji między przepisami prawnymi za pomocą zwrotu „z zastrzeżeniem” i zwrotów podobnych z perspektywy teorii i praktyki tworzenia prawa*, w: W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019, s. 460–479.

*Deictic Indication and the Issue of Comprehensibility of Texts of Normative Acts: The Case of Polish Codes*³¹.

W pierwszym artykule Autor zgłosił

(...) de lege ferenda wyraźny postulat dążenia do daleko posuniętej ostrożności i powściągliwości w posługiwaniu się w prawodawstwie pojęciem „regulacja” oraz do poszanowania utrwalonych ustaleń teoretycznoprawnych zarówno w razie precyzowania wytycznych – w zbiorze o charakterze takim jak ZTP – co do sposobu formułowania przepisów epizodycznych w tekstach aktów normatywnych, jak i w każdym innym przypadku ingerowania w język prawny poprzez umieszczanie w tym języku wyrazu „regulacja”³².

Stwierdził jednak przy tym, że:

Gdyby zaś silniej dążyć – ale poza praktycznym dyskursem prawodawczym – do odnalezienia konstruktywnego zastosowania „regulacji” w rozważaniach stricte teoretycznoprawnych, to można byłoby spróbować rozważyć potencjał „regulacji” jako jednej nazwy dla różnych elementów systemu prawnego rozumianego plurimodalnie, tj. systemu składającego się nie tylko z norm, ale i aktów normatywnych oraz poszczególnych przepisów. W takim ujęciu „regulacja” mogłaby służyć jako nadrzędna i wspólna kategoria pojęciowa dla norm prawnych, aktów normatywnych i przepisów prawnych³³.

W drugiej ze wskazanych prac Autor dokonał pogłębionej, ale wyraźnie technicznolegislacyjnej analizy przepisów zawierających zwroty: „z zastrzeżeniem”, „z wyjątkiem” i „z uwzględnieniem”. Dwie konkluzje prospektywne zasługują na szczególną uwagę:

przepisy odsyłające, w których odesłanie do innego przepisu albo grupy przepisów poprzedzone jest zwrotem „z zastrzeżeniem”, co do zasady nie wyrażają w zakresie takiego odesłania treści normatywnej. Pełnią one wówczas funkcję odesłań indykatywnych, których celem jest poinformowanie interpretatora o przepisie szczególnym albo przepisie modyfikującym, a przez to ułatwienie interpretacji prawniczej” oraz „zwroty „z zastrzeżeniem”, „z wyjątkiem” i „z uwzględnieniem” mogą mieć różne znaczenie w tekście aktu normatywnego, m.in. w zależności od tego, czy zamieszcza się je w przepisach odsyłających przed oznaczeniem jednostki redakcyjnej albo typu przepisu/-ów

31 M. Kłodawski, *Referring Phrases with Deictic Indication and the Issue of Comprehensibility of Texts of Normative Acts: The Case of Polish Codes*, „International Journal for the Semiotics of Law – Revue internationale de Sémiotique juridique” 2020, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11196-020-09764-z> (dostęp 22.01.2021) – tekst opracowany w ramach grantu NCN OPUS 15 na projekt zatytułowany „Błędy legislacyjne a zrozumiałość tekstu prawnego” (2018/29/B/HS5/01433), kierownik grantu: prof. Krzysztof Płeszka.

32 M. Kłodawski, „Regulacje” na tle..., s. 32.

33 Ibidem, s. 32–33.

albo aktu/-ów normatywnych, do którego/-ych następuje odesłanie, czy w innych miejscach artykułowanej części tekstu aktu normatywnego³⁴.

Pracę *Referring Phrases with Deictic Indication and the Issue of Comprehensibility of Texts of Normative Acts: The Case of Polish Codes* M. Kłodawski poświęcił specyficznemu rodzajowi odsyłających przepisów prawnych, w których fraza odsyłająca zawiera składnik wskazujący położenie pewnego fragmentu tego samego tekstu aktu normatywnego przez określenie położenia tego fragmentu w stosunku do fragmentu, w którym znajduje się podana fraza odsyłająca. Odesłania te, zwane deiktycznymi, rodzą wiele problemów teoretycznych i praktycznych, szczególnie w zakresie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących miejsca wskazania (*demonstratum*) i miejsca odniesienia (*referent*), co w konsekwencji prowadzić może do zjawiska odroczonej ostensji zauważonego przez Quine'a. Zdaniem Autora prawidłowe redagowanie odesłań ze wskazaniem deiktycznym w przepisach prawnych wymaga od prawodawcy dużej wiedzy pragmatycznej i jest istotnym elementem tworzenia prawa zorientowanego na osiągnięcie zrozumiałości tekstów aktów normatywnych, zwłaszcza tak ważnych jak kodeksy³⁵.

Szczególnego rodzaju fascynacja towarzyszyła mu, gdy rozważał zastosowanie sztucznej inteligencji w prawie. Ten aspekt jego naukowej ciekawości znalazł odzwierciedlenie we współpracy z dr. Michałem Araszkieviczem (UJ), z którym napisał dwa artykuły: *Rule-based expert system for disabled persons – The case of the nursing benefit*³⁶ oraz *Developing Rule-Based Expert System for People with Disabilities – The Case of Succession Law*³⁷. Oba poświęcone zostały pomysłowi stworzenia prawniczego systemu eksperckiego opartego na sztucznej inteligencji, zdolnego udzielić odpowiedzi na zadawane przez zainteresowanego pytania w sposób zautomatyzowany, w oparciu na zastosowanych regułach. W pierwszym artykule za przykład możliwego zastosowania opisaną procedurę posłużył zasiłek pielęgnacyjny, przyznawany świadczącym opiekę osobistą osobom niepełnosprawnym, w drugim natomiast polskie prawo spadkowe.

34 M. Kłodawski, *Określanie relacji między przepisami...*, s. 478.

35 M. Kłodawski, *Referring Phrases...*, s. 498.

36 M. Araszkievicz, M. Kłodawski, *Rule-based expert system for disabled persons – The case of the nursing benefit*, „Trzeci Sektor. Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego” 2019, nr 3, s. 66–80.

37 M. Araszkievicz, M. Kłodawski, *Developing Rule-Based Expert System for People with Disabilities – The Case of Succession Law*, w: U. Pagallo, M. Palmirani, P. Casanovas, G. Sartor, S. Villata (red.), *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems*, Cham 2018, s. 187–201, https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-00178-0_12.pdf (dostęp 24.05.2022).

Z kolei problematykę związaną z rozstrzygnięciami prawodawcy w zakresie obowiązywania i zmiany prawa podjął m.in. w pracy *Autonowelizacja aktu normatywnego w kontekście czasowych granic antycypacji prawodawcy*³⁸. Na bazie jednostkowego przypadku dokonanej przez prawodawcę autonowelizacji³⁹ M. Kłodawski postawił wiele interesujących tak teoretyków prawa, jak i legislatorów, pytań np.: „czy treść Zasad techniki prawodawczej powinna obejmować możliwość sięgania po taki zabieg technicznolegislacyjny [jakim jest autonowelizacja – B.K.]”⁴⁰, „jakie są różnice pomiędzy autonowelizacją bezpośrednią i pośrednią”⁴¹ oraz „jak dalece w normatywną przyszłość, tj. niestosowalny jeszcze, ale już spodziewany stan prawny, powinien wybiegać prawodawca, a wraz z nim legislatorzy, i jakie akty normatywne powinny być brane pod uwagę w celu sprawdzenia, czy ten przyszły stan prawny jest wolny od luk, sprzeczności i innego rodzaju uchybień konstrukcyjnych możliwych do uniknięcia przy uważnej pracy redakcyjnej i technicznolegislacyjnej”⁴². W podsumowaniu rozważań dochodzi do wniosku, że w aktualnym stanie prawnym pojawia się istotna wątpliwość dotycząca możliwości korzystania z autonowelizacji, natomiast

faktyczne wymaganie od pozbawionych specjalistycznego oprogramowania legislatorów, aby dalekosiężnie i przenikliwie wychwytywali ex ante wszystkie przyszłe konflikty pomiędzy kreowanym w danym momencie prawem a porządkiem normatywnym, który będzie obowiązywał w przyszłości⁴³

skazuje na niepowodzenie pomysłu na skuteczne stosowanie autonowelizacji.

M. Kłodawski był też zainteresowany dobrymi praktykami legislacyjnymi, tak w ich wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym. Dał temu wyraz np. w opracowaniu: *Legislatorzy w pułapce polityczności*⁴⁴, w którym rozważał trafność tezy dotyczącej tego, że

38 M. Kłodawski, *Autonowelizacja aktu normatywnego w kontekście czasowych granic antycypacji prawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 2, s. 23–39. Kwestie związane z obowiązywaniem prawa zostały także poruszone we współautorskim opracowaniu B. Sieńko-Kowalska, M. Kłodawski, *Milczenie prawodawcy w kwestiach intertemporalnych w świetle wybranego orzecznictwa i poglądów doktryny – kilka uwag po nowelizacji Zasad techniki prawodawczej*, w: M. Kłodawski (red.), *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, Warszawa 2018, s. 110–125.

39 Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. nr 167, poz. 1131).

40 M. Kłodawski, *Autonowelizacja aktu normatywnego...*, s. 24.

41 Ibidem.

42 Ibidem.

43 Ibidem, s. 38.

44 M. Kłodawski, *Legislatorzy w pułapce polityczności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXXII, s. 151–167. Także: M. Kłodawski, M. Berek, *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło*

legislatorzy wbrew zadeklarowanemu zakresowi podejmowanych działań w ramach spełniania obowiązków, do których są nominalnie powołani, zostają zaangażowani nie tylko w kształtowanie polityk publicznych (*public policies*), ale też włączeni w poczet osób, wobec których zwraca się polityczność w związku z polityką partyjną (*party politics*)⁴⁵.

Owa tytułowa pułapka polityczności w przypadku

legislatorów oznacza, że skoro wraz ze zmianą ustroju zostali oni włączeni, a w każdym razie zbliżeni, do pola funkcjonowania polityczności i polityki, to mogą opuścić tę sferę dopiero wskutek ingerencji nadrzędnego wobec legislatorów podmiotu należącego do legislatury⁴⁶.

Zwieńczeniem rozważań M. Kłodawskiego jest uznanie za zasadne

twierdzenia o „pułapce polityczności”, w której znaleźli się legislatorzy w Polsce po przemianach ustrojowych z końca lat osiemdziesiątych XX wieku. Wydostając się z roli redaktorów aktów normatywnych i zyskując dodatkowe możliwości działania w obszarze swej profesji, trafili do tego miejsca w systemie stanowienia prawa, w którym widoczne i nieprzemijalne jest oddziaływanie sił polityczności. Problem polega jednak nie na nowej, poszerzonej i wzbogaconej roli w procesie tworzenia aktów normatywnych, sytuującej legislatorów w bliskim towarzystwie prawodawcy faktycznego, lecz na poddaniu ich konieczności zmagania się z siłami, których kierunkowi i natężeniu nie mogą się skutecznie opierać⁴⁷.

Wydaje się, że wskazane powyżej dokonania Doktora Macieja Kłodawskiego pozwalają przyjąć, że Jego wkład naukowy w teorię prawa zasługuje na uznanie, a wyniki badań stanowią na pewno asumpt do dalszych prac nad rozważanymi przez niego problemami.

techniki prawodawczej, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 3, s. 9–34; M. Kłodawski, *Nieprawidłowe odesłania do przepisów szczególnych i odrębnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 2, s. 9–24. Nie można też pominąć, że w tym zakresie M. Kłodawski był redaktorem albo współredaktorem prac zbiorowych: M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016; M. Kłodawski (red.), *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, Warszawa 2018.

45 M. Kłodawski, *Legislatorzy ...*, s. 152–153.

46 Ibidem, s. 153.

47 Ibidem, s. 166.

Bibliografia

- Araszkiewicz M., Kłodawski M., *Developing Rule-Based Expert System for People with Disabilities – The Case of Succession Law*, w: U. Pagallo, M. Palmirani, P. Casanovas, G. Sartor, S. Villata (red.), *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems*, Cham 2018, https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-00178-0_12.pdf.
- Araszkiewicz M., Kłodawski M., *Rule-based expert system for disabled persons – The case of the nursing benefit*, „Trzeci Sektor. Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego” 2019, nr 3.
- Kłodawski M., *Hipertekst a technika legislacyjna – o możliwości zmiany paradygmatu polskiego prawodawstwa*, w: A. Samonek (red.), *Teoria prawa między nowoczesnością a ponowoczesnością*, Kraków 2012.
- Kłodawski M., (red.), *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, Warszawa 2018.
- Kłodawski M., „Regulacje” na tle ujęcia przepisów epizodycznych w „Zasadach techniki prawodawczej”, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 4.
- Kłodawski M., *Autonowelizacja aktu normatywnego w kontekście czasowych granic antycypacji prawodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 2.
- Kłodawski M., Berek M., *Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 3.
- Kłodawski M., *Legislatorzy w pułapce polityczności*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXXII.
- Kłodawski M., *Nieprawidłowe odesłania do przepisów szczególnych i odrębnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 2.
- Kłodawski M., *Określanie relacji między przepisami prawnymi za pomocą zwrotu „z zastrzeżeniem” i zwrotów podobnych z perspektywy teorii i praktyki tworzenia prawa*, w: W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019.
- Kłodawski M., *Pleonazmy i analityzmy – wyrażenia redundantne pragmatycznie w języku prawnym*, w: A. Niewiadomski, E. Sztymelska (red.), *Język współczesnego prawa*, Warszawa 2012.
- Kłodawski M., *Pojęcie informacji w naukach teoretycznoprawnych*, w: Z.E. Zieliński (red.), *Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych. Innowacje i implikacje interdyscyplinarne*, Kielce 2012.
- Kłodawski M., *Przepis prawny jako komunikat. Uwagi o refleksji nad komunikacją w polskim prawoznawstwie*, w: E. Kulczycki, M. Wendland (red.), *Komunikologia. Teoria i praktyka komunikacji*, Poznań 2012.
- Kłodawski M., *Redundancja w tekście prawnym*, Toruń 2017.

- Kłodawski M., *Referring Phrases with Deictic Indication and the Issue of Comprehensibility of Texts of Normative Acts: The Case of Polish Codes*, „International Journal for the Semiotics of Law – Revue internationale de Sémiotique juridique” 2020, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11196-020-09764-z>.
- Kłodawski M., *Superfluum i nadwyżki znaczeniowe jako przykłady redundancji tekstu prawnego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2013, nr 2.
- Kłodawski M., *Trzy ujęcia nadmiarowości w polskim prawie stanowionym*, w: Z. Dziedmianko, W. Stach (red.), *Rzeczywistość społeczna w badaniach młodych naukowców*, Poznań 2012.
- Kłodawski M., Witorska A., Lachowski M. (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016.
- Sieńko-Kowalska B., Kłodawski M., *Milczenie prawodawcy w kwestiach intertemporalnych w świetle wybranego orzecznictwa i poglądów doktryny – kilka uwag po nowelizacji Zasad techniki prawodawczej*, w: M. Kłodawski (red.), *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, Warszawa 2018.

Contribution to the theory of law by Maciej Kłodawski, PhD

Abstract

The article is an attempt to characterize scientific achievements of the late Maciej Bogusław Kłodawski, PhD (1985–2020), an outstanding legal theorist who died prematurely, in particular an expert on the technical side of lawmaking. Out of necessity, the content of the article was formulated on the basis of secondary data involving a review and critical analysis of M. Kłodawski's works. The scientific achievements of M. Kłodawski, apart from the monograph entitled *Redundancja w tekście prawnym (Redundancy in the legal text*, Toruń 2017) includes thirteen scientific articles published in scientific journals and collective works, four co-authored articles and three works of which M. Kłodawski was an editor or co-editor. The article presents the main fields of research by M. Kłodawski, starting from the structure and content of the legal text, through detailed issues related to the subject of good legislative practice, to the use of artificial intelligence in law. The analysis of dr Kłodawski's scholarly achievements allows a claim that his contribution into legal theory, especially the part that concerns law-making, is indisputable.

Keywords: dr Maciej Kłodawski, theory of law, lawmaking, principles of legislative technique

CYTOWANIE

Kanarek B., *Doktor Maciej Kłodawski i jego wkład w teorię prawa*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 11–23, DOI: 10.18276/ais.2022.38-01.

ARTYKUŁY



Michał Bartoszewicz

dr hab.

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: m.bartoszewicz@ujd.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9189-5783

OPEN ACCESS



Obstrukcja parlamentarna – wybrane zagadnienia prawne i polityczne na historycznym tle

Streszczenie

W parlamentach, w których ścierają się różne polityczne racje, z reguły nie sposób wykluczyć działań prowadzonych w celu opóźnienia lub uniemożliwienia podjęcia decyzji w postępowaniu ustawodawczym, niekiedy w innych głosowaniach związanych choćby z funkcją kreacyjną. Celem artykułu było zbadanie zarówno zgodnych z regulaminami parlamentarnymi form blokowania czy opóźniania prac, jak i takich, które naruszają wewnątrzparlamentarne regulacje.

W niniejszym artykule przeprowadzono analizę formalno-dogmatyczną, wzbogaconą o analizę przypadków, posiłkowo wykorzystano także metodę porównawczą i historyczną. W opracowaniu nawiązano do praktyki parlamentarnej wybranych państw z uwzględnieniem kontekstu historycznego oraz scharakteryzowano najczęściej stosowane formy obstrukcji parlamentarnej ze szczególnym uwzględnieniem polskiego Sejmu. Reakcją na skłonność opozycji do obstrukcji są zmiany w regulaminach parlamentarnych, które mają uczynić ją mniej prawdopodobną. Nie można jednak całkowicie wykluczyć omawianych praktyk bez narażenia na szwank mandatu wolnego przedstawiciela, uniwersalnego charakteru reprezentacji i związanej z tym niezależności.

Słowa kluczowe: parlament, obstrukcja właściwa, obstrukcja niewłaściwa, przyczyny obstrukcji parlamentarnej

Wprowadzenie

W funkcjonowaniu parlamentów bodaj od samego początku dają się zaobserwować działania zmierzające do przejęcia kontroli nad gospodarowaniem czasem obrad, ich porządkiem i podejmowanymi zawsze na osi czasu rozstrzygnięciami. Działania w celu opóźnienia lub uniemożliwienia podjęcia decyzji w postępowaniu ustawodawczym, niekiedy także w innych głosowaniach związanych choćby z obsadą stanowisk państwowych, czy utrudnianie przejścia do kolejnego etapu procedury lub jej sfinalizowania są znane od stuleci. Może więc dziwić, że termin „obstrukcja parlamentarna” powstał dopiero w XIX wieku w Wielkiej Brytanii.

Charakterystyczne formy obstrukcji parlamentarnej

Omawiane zjawiska praktyki parlamentarnej zwykle opierają się na regulaminowych możliwościach. Regulaminy izb normują takie elementy pracy parlamentarnej jak przyjmowanie porządku dziennego, zgłaszanie poprawek i wniosków formalnych czy sposób głosowania. Te unormowania wewnętrzne mogą zostawiać nieco miejsca na działania opóźniające czy nawet blokujące niektóre procesy decyzyjne w parlamencie. Oczywiście posłowie (deputowani) mogą wykorzystywać brak wyraźnych, jednoznacznych unormowań proceduralnych pewnych spraw w danej izbie. Istnieją też, przynajmniej w Polsce, rzadziej używane sposoby fizycznego zakłócania pracy parlamentu, takie jak: wzniesienie tumultu¹, fizyczne blokowanie mównicy, fotela przewodniczącego izby itp. Można je za W. Orłowskim nazwać obstrukcją niewłaściwą². Ten epitet nie musi wiązać się tylko z oceną, to raczej stwierdzenie, że formy te odbiegają od przewidywalnych prawnych mechanizmów postępowania.

Do najczęściej stosowanych (nie tylko w Polsce) form obstrukcji parlamentarnej należą: destrukcyjne opóźnianie przyjęcia porządku dziennego, składanie wielu niewynikających z samego meritum poprawek do projektów ustaw, nadużywanie wniosków formalnych o przerwę np. w celu uzyskania dodatkowej szansy wypowiedzi, zrywanie kworum, przedłużanie bez rzeczowego uzasadnienia mów parlamentarnych. Ta ostatnia forma jest jednak bardziej skuteczna w państwach anglosaskich.

1 Sam hałas w sali posiedzeń Sejmu wzniesiony przez część posłów w gruncie rzeczy rzadko jest obstrukcyjny dla samej realizacji kolejnych punktów porządku dziennego.

2 W. Orłowski, *Obstrukcja parlamentarna*, w: W. Skrzydło, M. Chmaj (red.), *Encyklopedia politologii. T. 2. Ustroje państwowe*, Kraków 2000, s. 257.

Jeśli chodzi o destrukcyjne opóźnianie przyjęcia porządku dziennego, to pole do obstrukcji w tej dziedzinie nie jest szerokie w niektórych uwarunkowaniach prawnych. Zależy bowiem w znacznym stopniu od regulaminowej procedury w tym przedmiocie. Ustalanie przyjęcia porządku dziennego na posiedzeniu plenarnym przez Sejm miało w Polsce długą tradycję, funkcjonowało w II Rzeczypospolitej i w czasach współczesnych aż do 1997 roku, a wiązało się w niektórych sprawach z długim czasem zadawania pytań i dyskusji. Obecnie Sejm rozstrzyga tylko o tych punktach porządku dziennego, co do których nie było zgody na Konwencji Seniorów (art. 173 ust. 4 regulaminu Sejmu³).

Znaną w wielu parlamentach taktyką, stosowaną gdy frekwencja deputowanych większości w sali obrad w momencie głosowań jest niepełna, jest tzw. znikające kworum. Niektóre formy obstrukcji w Sejmie mają już od lat coraz mniejsze znaczenie praktyczne. Z tego względu pominę obstrukcję przez wnoszenie projektu w tej samej materii co projekt rządowy lub klubu większościowego.

Form obstrukcji parlamentarnej jest więcej, a ich wspólny mianownik to cel – utrudnienie przejścia do kolejnego etapu procedury lub jej sfinalizowania.

Przeszłość i teraźniejszość obstrukcji w parlamentach obcych

Nawet przeciętni obserwatorzy życia politycznego mają świadomość, że różne formy zakłócania założonego rytmu prac parlamentarnych nie są jedynie polską osobliwością. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że w parlamentach opartych na ścieraniu się konkurencyjnych ugrupowań politycznych pewne formy obstrukcji z mniejszym lub większym nasileniem występują.

Niektóre parlamenty państw Azji Południowo-Wschodniej słyną z częstszych niż w Europie przypadków obstrukcji niewłaściwej polegających na wzniecaniu hałasu, a nawet bójek, jak np. w Korei Południowej⁴ czy Tajwanie⁵. W tym miejscu ograniczę się jednak do mieszczących się w ramach prawa parlamentarnego i na swój sposób przewidywalnych działań opóźniających, stosowanych zwykle przez mniejszości parlamentarne w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych.

3 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r., poz. 483).

4 Zob. Dai-Kwon Choi, *The State of Fundamental Rights Protection in Korea*, w: L. Mayali, J. Yoo (red.), *Current Issues In Korean Law*, s. 118, przypis 41, www.law.berkeley.edu/files/koreanlaw.pdf (dostęp 9.07.2021).

5 Taiwan's brawling in parliament is a political way of life, www.bbc.com/news/world-asia-40640043 (dostęp 9.07.2021).

W obu izbach Kongresu Stanów Zjednoczonych, z przewagą Senatu, dość skutecznym narzędziem forsowania zamierzeń w niekonwencjonalny sposób są przedłużające się sztucznie wystąpienia. Zwłaszcza w Senacie zagwarantowanie mniejszości nieograniczonego prawa głosu jest tradycyjnie niezwykle ważne. Przedłużające się przemówienia w Senacie (zwane *filibuster*) są osobliwym folklorem, co nie znaczy, że z zasady nieskutecznym. Jest wiele przykładów uzyskania tą drogą wpływu na wynik prac legislacyjnych włącznie z zaniechaniem dalszych prac nad projektem. W 1953 roku senator Wayne Morse mówił bez przerwy 22 godziny. Po kilkanaście godzin trwały mowy przeciwników ustawy o likwidacji segregacji rasowej na początku lat 60. ubiegłego wieku. Treść tak długich wystąpień musi odbiegać od rzeczowej analizy punktów porządku, zdarzają się czytania prywatnych listów, własnych wytworów poetyckich, czytanie Biblii, regulaminu izby, przepisów kulinarnych itd.⁶ Sposobem zamknięcia omawianego działania jest uchwalenie zamknięcia debaty (*cloture*), co pierwotnie wymagało uchwały większością 2/3 głosów zaś od 1975 roku obniżono tę większość do 3/5 liczonych od ustawowej liczby. Zamknięcie debaty wymaga więc poparcia 60 senatorów⁷. Inne sposoby obstrukcji w Kongresie to żądanie głosowania imiennego, żądanie zaniechania prac komisji w trakcie posiedzenia plenarnego izby, odczytywanie całego tekstu ustawy już po zamknięciu debat i możliwości zgłaszana poprawek.

W parlamentarzystwie brytyjskim niekończące się przemówienia mają już mniejsze znaczenie wobec zmian regulaminowych wprowadzonych w latach 80. XX wieku polegających na ograniczeniu czasu debat w większości spraw do 10 minut⁸. Sam rząd może zastosować środek w postaci wprowadzenia ścisłych limitów czasu w debacie poświęconej danemu projektowi ustawy⁹. W Zjednoczonym Królestwie, w państwie o tak rozwiniętej instytucjonalizacji opozycji, z dużymi uprawnieniami jej lidera, z gwarancjami udziału szeregowych deputowanych w kształtowaniu porządku obrad¹⁰, obstrukcja w postaci przemówień wydłużanych specjalnie ponad konieczność rzeczowego rozprawiania wydawać by się mogła mniej prawdopodobna, jednak zdarza się. Jednym z głośniejszych przypadków była sprawa

6 Zob. M. Jagielski, *Stany Zjednoczone*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 203; R.H. Davidson, *Proces tworzenia polityki w „dwóch Kongresach”*, w: R.H. Davidson, J. Oleszek, *Kongres i kongresmeni*, Warszawa 1994, s. 364.

7 www.senate.gov/about/powers-procedures/filibusters-cloture.html (dostęp 2.07.2021).

8 P. Silk, R. Walters, *Jak działa Parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 102.

9 K. Wójtowicz, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 292.

10 A. Zięba, T. Wiciech, *Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2014, s. 48–50.

sporu w 1877 roku między posłami irlandzkimi a angielskimi. Przywódcą buntu deputowanych był Charles Parnell¹¹. Wykorzystano wówczas możliwość zabierania głosu przez kolejno występujących aż do wyczerpania zdań odrębnych w danej sprawie. Obrady Izby Gmin trwały nieprzerwanie 26 godzin, załamały się w końcu, gdy lider Irlandczyków udał się na obiad.

Znaną w wielu parlamentach taktyką jest również tzw. znikające kworum, stosowane wtedy, gdy frekwencja deputowanych większości w sali obrad w momencie głosowań jest niepełna. W 1890 roku w Izbie Reprezentantów powstał spór na tym tle – po wniosku o sprawdzenie kworum część obecnych fizycznie w sali obrad rozmyślnie nie zgłosiła się¹².

W niektórych parlamentach stosowany bywa także manewr nadmiernej w stosunku do regulowanej materii liczby poprawek. W latach 80. XX wieku we francuskim Zgromadzeniu Narodowym opozycja zgłosiła do projektu ustawy o statusie zakładów Renault 4703 poprawki¹³.

Długa historia polskiej obstrukcji parlamentarnej

W I RP aż do reform Sejmu Wielkiego nasilały się różne formy zmierzające do destrukcji parlamentarnych procedur. Najczęściej zarzewiem blokowania prac sejmików lub sejmu walnego było to, że obrady zmierzały do takiego rozstrzygnięcia, do jakiego protestujący nie chciał dopuścić, albo zmuszanie zgromadzonych do rozpatrzenia postulowanej kwestii, którą w myśl instrukcji poselskiej poseł zobligowany był forsować.

Na możliwość destrukcyjnych działań posłów sejmikowych i posłów na sejmy walne wpłynęły nie tylko dobrze znane intrygi niektórych magnatów, lecz także kultura prawna i polityczna szlachty ugruntowana od XVI wieku. Szacunek dla każdego wolnego głosu i przywiązanie do wolności stanu szlacheckiego samej w sobie i względem króla¹⁴ wiązały się z trwałym założeniem, że najlepszym rozwiązaniem jest uzyskanie jednomyślności (zasada *quod omnes tangit...*), konieczność sięgnięcia do głosowania większością w sprawie np. wyboru posłów z jakiejś ziemi

11 S. Pawłowski, *Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 4, s. 58.

12 M. Jagielski, op. cit., s. 200.

13 W. Skrzydło, *Republika Francuska*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 106.

14 Jak pisał S. Orzechowski, ówczesny apologeta wolności szlacheckiej, stan szlachecki miał „równą ze swym królem wolność”. Zob. J. Bardach, *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1997, s. 45.

uznawano za ostateczność¹⁵. Negatywne skutki przyniosło też przyjęcie w 1505 roku sześciotygodniowego czasu sesji sejmowych w powiązaniu z późniejszą praktyką „nie pozwalam na prolongatę” Sejmu. Zgodnie z literą Konkluzji Seymowej z 1633 roku „prolongacja seymow [jest] przeciwko prawu”, a od wystąpienia Sicińskiego zaczęto uwzględniać już z reguły protest na tej podstawie. Niedojście do skutku konstytucji sejmowych wskutek upływu sześciu tygodni należy odróżnić od zrywania sejmu przez „wolne nie pozwalam”, znane jako *liberum veto*, stosowane dopiero od drugiej połowy XVII wieku. Praktyka zrywania sejmów zdegenerowała się w taki sposób, że zrywano obrady w każdym momencie, a dziewięciokrotnie jeszcze przed wyborem marszałka izby poselskiej¹⁶.

Warto pamiętać, że w ciągu dziesięciolecia poprzedzającego elekcję Jana Sobieskiego (1674 r.) na piętnaście zwołanych sejmów zerwano aż dziewięć. Podobny impas utrwalił się w dekadach panowania saskiej dynastii Wettinów.

Pole do obstrukcji dawało też za każdym razem odrębne wybieranie marszałka sejmu czy przewodniczącego sejmiku. Nawet na sejmach elekcyjnych wybór marszałka nie następował w pierwszym dniu obrad¹⁷. Zdarzało się więc, że w przewidzianym prawem terminie 43 dni nie udało się posłom zakończyć nawet wszystkich czynności wstępnych, takich jak wybranie marszałka czy wysłuchanie wotów senatorskich. W Wielkim Księstwie Litewskim sprawa przewodniczenia sejmikom właściwie nie była uregulowana, jeśli nie liczyć niezbyt pewnych konwenansów. W XVI i XVII wieku za ideał uważano zgodny (jednomyślny) wybór przez sejmik „dyrektora”¹⁸. Poszanowanie niezbyt zresztą bezspornych zwyczajów nie zawsze miało miejsce, stąd wynikały „protestacje”. Dotyczyły one także sposobu wyborów urzędników ziemskich przez sejmik¹⁹. Jak widać, także i w owym czasie zaburzenia założonego toku prac, m.in. przez wspomniane protesty, mogły mieć, choć pewnie niezbyt często, jakieś zasługujące na aprobatę motywy ogólniejszej natury.

15 Ibidem, s. 68.

16 Ibidem, s. 60.

17 Na przykład sejm elekcyjny, który dokonał wyboru na króla Michała Korybuta Wiśniowieckiego, dopiero w szóstym dniu obrad wybrał marszałka. Zob. M. Chmielewska, *Sejm elekcyjny Michała Korybuta Wiśniowieckiego 1669 roku*, Warszawa 2006, s. 238–239.

18 A.B. Zakrzewski, *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII w. – ustrój i funkcjonowanie: sejmik trocki*, Warszawa 2000.

19 Ibidem, s. 106–114.

Mechanizmy opóźniania lub blokowania prac

Siła rażenia spowalniających działań poselskich jest oczywiście większa, gdy z Konstytucji i/lub regulaminu Sejmu wynika konieczność uchwalenia ustawy w ściśle określonym terminie, co dotyczy w szczególności ustawy budżetowej i ustaw podatkowych²⁰. Taktyczno-proceduralnym zabiegiem obstrukcyjnym bywa wnoszenie nadmiernej, nieuzasadnionej względami treściowymi ani redakcyjnymi liczby poprawek, część z nich nie przynosi faktycznie żadnej zmiany. Znany jest *casus* z 1999 roku, a mianowicie prac nad zmianą ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, projektem opracowanym w ministerstwie finansów kierowanym wówczas przez Leszka Balcerowicza. Poseł SLD i działacz OPZZ Maciej Manicki jesienią 1999 roku próbował zablokować ustawę podatkową właśnie przez taśmowo składane poprawki. Na uchwalenie ustawy było mało czasu, przyjęto więc przyspieszony tryb rozpatrywania projektu. Poseł Manicki zgłaszał na Komisji Finansów Publicznych setki poprawek, w większości nic niewnoszących, proponował zastąpienie spójnika „i” spójnikiem „oraz” bądź „lub” spójnikiem „ale”. Zgłosił w sumie prawie sześćset poprawek na około sześciu tysiącach stron. Aby zająć więcej czasu, poprawki pisał ręcznie atramentem różnych kolorów, co ówczesnie utrudniało czy wręcz uniemożliwiało kserowanie. Biuro legislacyjne Sejmu musiało więc te poprawki przepisywać²¹.

Zyjący się impas został jednak przerwany w sposób dotychczas niepraktykowany. Przewodniczący Komisji złożył wniosek o odrzucenie projektu w całości. Zgłoszony został także wniosek mniejszości o przyjęcie ustawy bez poprawek. Krytykowano wówczas takie zastosowanie instytucji wniosku mniejszości, wskazując jednocześnie, że do całej sytuacji nie musiało dojść, gdyby prace nad ustawą podatkową rozpoczęto wcześniej²². Sejm jednak ów wniosek przyjął. Podobny manewr zastosowano w związku z ustawą o Otwartych Funduszach Emerytalnych w 2013 roku²³.

Ważną możliwością hamowania lub opóźniania prac ustawodawczych jest zrywanie kworum poprzez wyjęcie kart do głosowania, szczególnie w kluczowych głosowaniach nad projektem, w tym zwłaszcza w trzecim czytaniu. Do zastosowania tej taktyki przyczyniać się może nieobecność części posłów większości sejmowej. Przy pełnej mobilizacji tych ostatnich takie działanie byłoby bezcelowe.

20 Szerzej prowadzi rozważania tej kwestii S. Pawłowski, op. cit., s. 60.

21 <https://wyborcza.pl/1,76842,849876.html> (dostęp 8.07.2021).

22 P. Winczorek, *Sposób na obstrukcję*, „Rzeczpospolita” z 16 listopada 1999 r.

23 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 105).

Interesującym zagadnieniem jest kwalifikacja prawna takiego zachowania. Artykuł 13 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁴ zobowiązuje posła lub senatora do obecności oraz czynnego udziału w posiedzeniach Sejmu lub Senatu. Ten sam nakaz formułuje art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 4 pkt 1 regulaminu Sejmu. Zapewne wynika to z istotnej racji, że szczególnie w pracach ustawodawczych aktywność wielu parlamentarzystów w pracach nad każdym projektem jest istotną wartością w demokratycznym państwie. Pojawia się wątpliwość, czy dążenie do zerwania kworum jest jakąś formą udziału w posiedzeniu izby. Wydaje się, że tak, jednak dość specyficzną, bo polegającą na biernym oporze wobec większości sejmowej, a nie na głosowaniu. Z pewnością nasilenie zrywania kworum przez wyjęcie kart do głosowania byłoby co najmniej dysfunkcyjne.

Należy stwierdzić, że w tym przypadku ważniejsza jest otwarta debata nieskładająca opozycji do takiej blokady (czasowej zwykle) w procesie podejmowania decyzji w parlamencie niż karanie sankcjami dyscyplinarnymi, o ile w ogóle można uznać, że jest ku temu podstawa. Mandat wolny związany jest z uniwersalnym charakterem reprezentacji i samodzielnym wykonywaniem mandatu parlamentarnego²⁵. Trudno całkowicie wykluczyć to, że poseł, nie dopuszczając do skutecznego głosowania, kieruje się subiektywnie lub nawet obiektywnie pojmowanym dobrem państwa i dobrem narodu. Omawiana forma obstrukcji może być podyktowana wyłącznie krótkookresową i partykularną perspektywą, np. wolą grup interesów. W każdym razie nie jest jednak możliwe automatyczne identyfikowanie dobra narodu, o którym mówi rota ślubowania poselskiego i art. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, z wolą polityczną większości parlamentarnej.

Próby zrywania kworum nie są częste. Niewiele zabrakło do zerwania kworum w trzecim czytaniu projektu ustawy o opłatach abonamentowych odbywającym się w styczniu 2020 roku przewidującej zasilenie TVP S.A. kwotą prawie 2 mld złotych. Próba obstrukcji nie powiodła się, ponieważ dwie posłanki, zamiast wyciągnąć karty jak cała opozycja, zagłosowały przeciw i głosowanie było ważne przy 230 obecnych²⁶.

Od wielu kadencji stosowaną metodą opóźniania prac są wnioski formalne o przerwę w obradach często połączone z żądaniem zwołania Konwentu Seniorów,

²⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 1799 ze zm.

²⁵ L. Garlicki, *Uwaga 7 do art. 104*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Warszawa 2001; P.J. Uziębło, *Uwagi do art. 1*, w: K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587747308/544748> (dostęp 5.07.2021).

²⁶ www.rp.pl/Polityka/200109440-Opozycja-chciala-zerwac-kworum-Nie-udalo-sie-przez-dwie-poslanki.html (dostęp 5.07.2021).

który może zaproponować zmianę trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzenia Sejmu. Rządziej destrukcyjnie na rytm prac wpływa przybycie na obrady komisji (lub podkomisji) posłów niebędących jej członkami, co również może być narzędziem obstrukcji parlamentarnej. Tak było w 2008 roku, stu posłów PIS przybyło na posiedzenie Komisji regulaminowej i spraw poselskich, podczas którego dyskutowano uchylene immunitetu posła PiS.

Warto wspomnieć o jeszcze jednym przykładzie obstrukcji poselskiej, która w konsekwencji doprowadziła do przeniesienia obrad i głosowań do Sali Kolumnowej. Początkiem całego ciągu zdarzeń było wykluczenie przez Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego z obrad Sejmu posła PO Michała Szczerby za wniesienie na mównicę kartki z napisem „#WolneMediawSejmie”, a zapewne też za poufałe w tonie zwrócenie się do Marszałka. Skutkiem tego było zablokowanie mównicy sejmowej przez posłów opozycji 16 grudnia 2016 roku, tj. w dniu przewidzianego w porządku głosowania nad ustawą budżetową.

Marszałek przeniósł głosowania do Sali Kolumnowej. Posłowie Nowoczesnej i PO (pozostałe ugrupowania opozycyjne nie brały udziału w proteście) po wznowieniu obrad Sejmu domagali się przywrócenia posła PO, powtórzenia głosowania nad ustawą budżetową i rezygnacji Kuchcińskiego ze stanowiska²⁷. Posłowie części opozycji protestujący na sali plenarnej Sejmu i zajmujący miejsca prezydialne dyżurowali na zmianę dzień i w nocy aż do początku stycznia następnego roku. Formy działania zastosowane przez posłów można uznać za kontrowersyjne i naruszające powagę Sejmu, lecz i przyczyny takiego zachowania zasługują na krytykę.

Obecne tendencje zmian w regulaminie Sejmu

Współczesne regulaminy izb parlamentarnych miewają janusowe oblicze: z jednej strony wprowadzane do nich uprawnienia pojedynczych deputowanych czy uprawnienia grupowe sprzyjają położeniu prawnemu opozycji, z drugiej zaś przepisy ograniczające czas debaty oraz różne regulacje porządkowe ograniczają do pewnego stopnia opozycję, utrudniając przy tym ewentualne formy obstrukcji parlamentarnej.

W regulaminach izb parlamentarnych stopniowo pojawiają się zmiany ukierunkowane na zmniejszenie prawdopodobieństwa omawianych działań hamujących prace. Regulamin Izby Reprezentantów w USA zawiera jedno interesujące rozwiązanie zwane „zawieszeniem regułu”, pozbawiające szansy na długą debatę,

²⁷ J. Nizinkiewicz, *Boże Narodzenie posłów PO i Nowoczesnej w parlamencie*, „Rzeczpospolita” z 27 grudnia 2016 r.

wykluczające wnoszenie poprawek, ale za to w ostatecznym głosowaniu wymagające kwalifikowanej większości 2/3 głosów²⁸.

Tendencje usztywnienia reguł parlamentarnych na rzecz sprawności postępowania legislacyjnego widoczne były już w regulaminie obrad Sejmu z 16 grudnia 1930 roku²⁹ – istotna część normowanych w art. 21 wniosków formalnych dawała możliwość zdyscyplinowania posłów przez zamknięcie dyskusji i zamknięcie listy mówców. Zakazano ponawiania odrzuconych już wniosków formalnych. Poza tym ograniczono możliwość zabierania głosu poza porządkiem dziennym. Zmianą wprowadzoną tym regulaminem było zmniejszenie kworum wymaganego do podjęcia uchwały do 148 posłów. Obostrzono przepisy dyscyplinujące posłów, m.in. pozwalając marszałkowi Sejmu wykluczyć posła aż do trzech posiedzeń izby. W dużej mierze podobne zmiany wprowadzono w Senacie³⁰.

W ostatnich latach wprowadzono zmiany regulaminowe zmniejszające szanse opozycji na zakłócenie sprawnego, co nie znaczy, że zawsze właściwego rozpatrywania określonych spraw. Stosuje się kontrowersyjną formę postępowania skróconego według art. 51 Regulaminu Sejmu, które polega – skrótkowo ujmując – na decyzji Sejmu o niezwłocznym przechodzeniu do kolejnych faz prac nad projektem ustawy. Sposobem na przyspieszenie prac legislacyjnych ze szkodą dla ich rzetelności jest możliwość zmiany sposobu prowadzenia głosowania na łączne głosowanie poprawek na podstawie wniosków o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawionych przez komisje.

Wprowadzone w ostatnich latach zmiany utrudniające działania opozycji, także te obstrukcyjne, obejmują:

1. Skrócenie limitów czasu – czas przeznaczony na postawienie pytania Marszałek Sejmu może skracać bez żadnych ograniczeń (art. 183 ust. 1 regulaminu Sejmu).
2. Wprowadzenie uprawnienia Marszałka Sejmu do odmowy poddania pod głosowanie wniosku formalnego jeżeli uzna, że wniosek nie spełnia wymogów wynikających z regulaminu Sejmu.
3. Wprowadzenie zmian w procedurze rozpatrywania wniosku formalnego o zmianę sposobu głosowania – dotyczy to w szczególności wprowadzenia blokowego głosowania poprawek.

²⁸ R.H. Davidson, op. cit., s. 375.

²⁹ <https://polona.pl/item/regulamin-obrad-sejmu-uchwalony-dnia-16-grudnia-1930-r-wraz-ze-zm-ianami-uchwalonymi-w,NzUwMDEwMjQ/32/#info:metadata> (dostęp 26.06.2021).

³⁰ J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999, s. 110–112.

4. Wprowadzenie dla Prezydium Sejmu uprawnienia do określenia limitu pytań przysługujących posłom wchodzącym w skład poszczególnych klubów i kół oraz posłom niezrzeszonym, jeżeli pierwsze czytanie projektu jest przeprowadzane na posiedzeniu Sejmu.
5. Rozpatrywanie przez Sejm sprawozdania komisji po wysłuchaniu jedynie sprawozdawcy, bez przeprowadzania dyskusji, chyba że Sejm postanowi inaczej (art. 54 ust. 5a).
6. Ograniczenie czasu wystąpień poza porządkiem dziennym do dwóch minut z wyjątkiem sprostowań, które nie mogą trwać dłużej niż minutę. Możliwe jest jednak radykalne skrócenie przez Marszałka Sejmu, po porozumieniu z Konwentem Seniorów, także czasu wystąpień w planowanych punktach porządku.

Zasadniczo zwiększono też uprawnienia porządkowe Marszałka Sejmu, głównie w art. 175 regulaminu Sejmu.

Zmiany regulaminu Sejmu w ostatnich kilku latach ograniczają zatem przestrzeń do obstrukcji indywidualnej związanej z długimi mowami i ułatwiają – może nadmiernie – dyscyplinowanie posłów za „niegodne zachowanie”. W dalszym ciągu jednak stosowane są takie mechanizmy jak sabotowanie kworum, wnioski formalne niepoddyktowane przedmiotem prac itp. Obstrukcja parlamentarna z natury rzeczy nie jest zjawiskiem budującym powagę Sejmu, nie można jednak tracić z pola widzenia tego, że przynajmniej w Polsce dla opozycji parlamentarnej stanowi ona często jedyny realny środek uzyskania ograniczonego wpływu na postępowanie ustawodawcze.

Wnioski

Wielowiekowa obecność w polskim życiu parlamentarnym różnych praktyk obliczonych na hamowanie postępu prac sejmowych pozwala na zrównoważony ogląd tego zagadnienia. Niesprawiedliwym uproszczeniem byłoby uznanie wszelkich działań tego rodzaju za degenerację i upadek kultury parlamentarnej, nawet jeśli praktyki, których precedensem było słynne wystąpienie posła Sicińskiego, zostały negatywnie zweryfikowane przez historię.

Abstrahując tu od tzw. obstrukcji niewłaściwej, niepogłębiającej raczej zaufania społecznego do parlamentaryzmu, formy sprzeciwu wobec przedłożeń prawodawczych większości są po prostu instrumentami dostępnymi opozycji. Trzeba wziąć pod uwagę, że skoro realizacja programu wyborczego nie jest prawnym obowiązkiem ugrupowań zwycięskich, na bazie których utworzony został rząd, to tym bardziej nie można oczekiwać bezwarunkowej akceptacji tego programu przez

opozycję. Stosujący obstrukcję w mniej lub bardziej świadomy sposób stosują zasadę „cel uświęca środki”. Dopóki punkt obrad nie dotyczy konieczności ochrony życia i zdrowia obywateli czy rozumianego jak najściślej bezpieczeństwa narodowego, takie postawienie sprawy może być dopuszczalne. Doświadczenia parlamentaryzmu brytyjskiego i amerykańskiego są zbieżne z polskimi pod względem utylitarne traktowania regulaminowych możliwości opóźniania procesu decyzyjnego w myśl wspomnianej wyżej niepisanej zasady. Niektóre metody są jednak specyficzne dla anglosaskiej kultury, zwłaszcza nieprawdopodobna wręcz długość wystąpienia odbiegającego od porządku rzeczy.

Słonność do stosowania praktyk obstrukcyjnych jest bardziej zrozumiała, gdy parlamentarzyści nie mają w danej sprawie innych możliwości dla ochrony dobra wspólnego, interesu całego narodu czy ładu konstytucyjnego. W takich szczególnych wypadkach działania blokujące prace parlamentarne można tłumaczyć też samodzielnym wykonywaniem mandatu parlamentarnego i uniwersalnym charakterem przedstawicielstwa. Przedmiotem odrębnej analizy może być to, czy różne formy obstrukcji są czasami symptomem jakichś głębszych niż sama obstrukcja problemów.

Tak jak coraz bardziej zaawansowane metody kradzieży z włamaniem przyczyniają się do znajdowania nowych środków antywłamaniowych, tak różne formy opóźniania lub blokowania prac parlamentarnych są asumptem do wprowadzania odpowiednich zabezpieczeń w regulaminach izb parlamentarnych. Zestawienie tych zjawisk jest jednak krzywdzące dla mniejszości parlamentarnej stosującej różne formy obstrukcji nierzadko w dobrej wierze. Zmiany regulaminu Sejmu od VIII kadencji zmniejszają szanse opozycji na blokowanie sprawnego, co nie znaczy zawsze właściwego, doprowadzania określonych spraw do zamierzonego przez większość finału. Skuteczność procedowania w Sejmie nie powinna ograniczać prawdziwego, rzetelnego rozpatrywania projektów ustaw lub innych przedłożeń.

Bibliografia

- Bardach J., *Dzieje Sejmu Polskiego*, Warszawa 1997.
- Chmielewska M., *Sejm elekcyjny Michała Korybuta Wiśniowieckiego 1669 roku*, Warszawa 2006.
- Czajowski J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999.
- Davidson R.H., *Proces tworzenia polityki w „dwóch Kongresach”*, w: R.H. Davidson, J. Oleszek, *Kongres i kongresmeni*, Warszawa 1994.
- Garlicki A., *Uwaga 7 do art. 104*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Warszawa 2001.

- Jagielski M., *Stany Zjednoczone*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.
- Nizinkiewicz J., *Boże Narodzenie posłów PO i Nowoczesnej w parlamencie*, „Rzeczpospolita” z 27 grudnia 2016 r.
- Orłowski W., *Obstrukcja parlamentarna*, w: W. Skrzydło, M. Chmaj (red.), *Encyklopedia politologii. T. 2. Ustroje państwowe*, Kraków 2000.
- Pawłowski S., *Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji*, „Przeгляд Sejmowy” 2003, nr 4.
- Silk P., Walters R., *Jak działa Parlament brytyjski*, Warszawa 1994.
- Skrzydło W., *Republika Francuska*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.
- Uziębło P., *Uwagi do art. 1*, w: K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.
- Winczorek P., *Sposób na obstrukcję*, „Rzeczpospolita”, z 16 listopada 1999 r.
- Wójtowicz K., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.
- Zakrzewski J.A., *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII w. – ustrój i funkcjonowanie: sejmik trocki*, Warszawa 2000.
- Zięba A., Wiciech T., *Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2014.

The history and current times of parliamentary obstruction

Abstract

In parliaments where various political rationales clash, it is generally impossible to rule out actions carried out in order to delay or prevent a decision from being taken in legislative proceedings, sometimes in other votes related to, for example, the creative function. Most of such actions are based on statutory possibilities or at least do not violate intra-parliamentary regulations.

This study refers to the parliamentary practice of selected countries taking into account the historical context and characterises the most frequently used forms of parliamentary obstruction, with particular emphasis on the Polish Sejm. As a reaction to the opposition's propensity for obstruction, changes in parliamentary regulations are made to make it less likely. However, the practices in question cannot be completely ruled out without undermining the free representational mandate and the related independence and universal nature of representation.

Keywords: Parliament, obstruction in accordance with the regulations, obstruction contrary to the rules of procedure, reasons for parliamentary obstructionism

CYTOWANIE

Bartoszewicz M., *Obstrukcja parlamentarna – wybrane zagadnienia prawne i polityczne na historycznym tle*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 27–40, DOI: 10.18276/ais.2022.38-02.



Maciej Berek
dr
Uniwersytet Warszawski
e-mail: m.berek@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8882-4116



Ewolucja rządowej procedury prawodawczej w latach 2015–2021 – wybrane zagadnienia

Streszczenie

Rządowa procedura prawodawcza, obok procedury ustawodawczej w Sejmie i Senacie, ma kluczowe znaczenie dla sposobu przygotowywania projektów, a w konsekwencji dla jakości przyjmowanych aktów prawnych. Celem artykułu jest prezentacja oraz analiza możliwych skutków zmian wprowadzanych w latach 2015–2021 w rządowej procedurze. Badaniu poddano wydane we wskazanym okresie nowelizacje aktów prawnych regulujących tę procedurę oraz określających zadania uczestniczących w niej podmiotów. Wybór okresu objętego badaniem uzasadniony jest dwojako. Po pierwsze, wybory do Sejmu i Senatu przeprowadzone jesienią 2015 roku¹ doprowadziły do ukształtowania większości parlamentarnej, która od tamtej pory, przez cały okres objęty badaniem, sprawowała rządy w Polsce², a tym samym Rada Ministrów wyłaniana (a precyzyjniej – kolejne Rady Ministrów wyłaniane) przez tę większość dysponowała wystarczająco długim czasem na dokonanie analizy i oceny „zastanej” rządowej procedury prawodawczej i ewentualne wprowadzenie zmian zgodnych z własnymi priorytetami i założeniami politycznymi. Po drugie, jest to okres, w którym dokonano kilku istotnych zmian w procedurze, pierwotnie dokonujących modyfikacji w obowiązującej

1 Wybory do Sejmu i Senatu przeprowadzone 25 października 2015 r.

2 Niewielkie zmiany w konfiguracji ugrupowań politycznych wspierających główne ugrupowanie tworzące obóz rządzący nie mają znaczenia dla analizowanych zagadnień.

wcześniej procedurze, a następnie także w procedurze ukształtowanej już przez rząd tego samego obozu politycznego.

Przedmiot badań determinował zastosowaną metodologię, którą była analiza historyczno-prawna. Analizie poddano zmiany odnoszące się do założeń do projektów ustaw jako odrębnego typu dokumentu rządowego, funkcjonowanie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu i jego zdolności efektywnego wpływania na decyzję o opracowaniu projektu ustawy, a także poszerzenie kręgu podmiotów uczestniczących w uzgodnieniach projektu dokumentu rządowego.

Ocena zaprezentowanych zmian jest złożona. Krytycznie należy ocenić zmiany prowadzące się do przywrócenia rozwiązań, które obowiązywały we wcześniejszych okresach i były wówczas negatywnie oceniane także przez doktrynę (dotyczy to w szczególności całkowitej rezygnacji z założeń do projektów ustaw jako odrębnego typu dokumentu). Negatywnie należy ocenić także osłabienie roli Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu i umożliwienie ministerstwu podejmowania decyzji o opracowaniu projektu jeszcze przed wyrażeniem zgody przez Zespół na wpisanie projektu do wykazu prac legislacyjnych rządu. Pomimo tych krytycznych uwag dotyczących poszczególnych zmian nie wydaje się jednak, aby mogły one negatywnie wpłynąć na zdolność Rady Ministrów do pełnienia funkcji organu stanowiącego prawo oraz wnoszącego projekty ustaw do Sejmu.

Słowa kluczowe: legislacja, proces prawodawczy, Rada Ministrów, organy pomocnicze Rady Ministrów, założenia do projektów ustaw

Wprowadzenie

Rządowa procedura prawodawcza regulowana jest w zasadniczych elementach ustawą o Radzie Ministrów³, w szczególowy sposób Regulaminem pracy Rady Ministrów⁴ (dalej: Regulamin), a uzupełniająco także aktami kreującymi organy pomocnicze Rady Ministrów i określającymi m.in. zasady uczestnictwa tych organów w omawianej procedurze. W ramach tej procedury przyjmowane są projekty ustaw, które Rada Ministrów kieruje następnie do Sejmu, akty normatywne Rady Ministrów (uchwały Rady Ministrów, rozporządzenia Rady Ministrów) oraz inne dokumenty rządowe. Celem procedury jest zapewnienie efektywnego przygotowywania wysokiej jakości projektów dokumentów do ich przyjęcia (do wydania aktów). Ukształtowanie procedury ulegało i ulega na przestrzeni lat różnorodnym zmianom polegającym m.in. na dodawaniu nowych etapów proceduralnych,

3 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2021 r., poz. 178 ze zm.).

4 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.), obowiązująca od 1 stycznia 2014 r.

korygowaniu istniejących, kreowaniu nowych organów uczestniczących w procedurze czy modyfikowaniu zadań realizowanych przez poszczególne organy. Niektóre zmiany wprowadzone w latach 2015–2021 szczególnie zasługują na analizę, ponieważ nie tylko odzwierciedlają nowe założenia organizacyjne, lecz także w pewnym wymiarze sygnalizują założenia aksjologiczne stanowiące podstawę modyfikacji. Często są to zmiany odnoszące się do tych elementów proceduralnych, które były przedmiotem krytycznych uwag doktryny lub negatywnych praktycznych doświadczeń.

Wybrane zmiany wprowadzone we wskazanym okresie w rządowej procedurze prawodawczej stanowią interesujący obszar do oceny możliwych skutków ich wprowadzenia – wpływu na efektywność rządowej procedury prawodawczej rozumianej jako zdolność do przygotowania projektu aktu normatywnego o możliwie wysokiej jakości, w możliwie krótkim czasie, przy wykorzystaniu kompetencji właściwych podmiotów i ich pracowników⁵.

Jednym z konstytucyjnych zadań Rady Ministrów jest inicjowanie postępowania ustawodawczego w parlamencie. Wnoszenie projektów ustaw do Sejmu jest uprawnieniem Rady Ministrów, ale w pewnym zakresie także jej obowiązkiem. Są nim objęte w pierwszej kolejności ustawy wskazane w art. 221 Konstytucji, ale w szerszym znaczeniu można mówić o obowiązku Rady Ministrów wnoszenia do Sejmu wszelkich projektów niezbędnych dla efektywnego wykonywania ustrojowej funkcji polegającej na rządzeniu (zarządzaniu sprawami wewnętrznymi i zewnętrznymi państwa)⁶. Zmiany rządowej procedury prawodawczej mogą oddziaływać na sposób realizowania przez Radę Ministrów tego szczególnego uprawnienia i obowiązku.

Jeszcze inną perspektywą, wedle której należy ocenić przeprowadzane zmiany, jest ich spójność i zgodność z obiektywnie uzasadnianymi cechami racjonalnej procedury. Racjonalnie ukształtowana procedura opracowywania projektów aktów prawnych w istotny, pozytywny sposób wpływa na rezultat w postaci dobrze ukształtowanych przyszłych aktów normatywnych⁷.

5 Procedowanie projektu aktu zgodnie z obowiązującą procedurą ma przede wszystkim służyć stanowieniu prawa o możliwie najwyższej jakości – por. M. Berek, *Rządowa procedura prawodawcza i jej znaczenie dla jakości stanowionego prawa*, w: W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019, s. 233–234.

6 Por. P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2002, s. 222–223; M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. 168–169.

7 Więcej na ten temat S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 164–166.

Założenia do projektów ustaw – labilna forma dokumentu rządowego

Założenia do projektu ustawy jako typ dokumentu rządowego, który podlega odrębnej procedurze i którego przyjęcie powinno, co do zasady, poprzedzić rozpoczęcie prac nad projektem ustawy, wprowadzone zostały do rządowej procedury prawodawczej w 2009 roku⁸. Co istotne, zmiany regulaminowe były dopełnieniem zmian wprowadzonych w tym samym terminie do ustawy o Radzie Ministrów⁹. Uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy¹⁰ wskazywało cele, jakie miały być osiągnięte dzięki wprowadzeniu reguły zakładającej, że najpierw mają być przygotowane i przyjęte przez Radę Ministrów założenia do projektu ustawy, a dopiero następnie, na podstawie tych założeń, powinien być opracowywany projekt ustawy. Założenia miały być sformułowane przez właściwe merytorycznie ministerstwo, a projekt ustawy przygotowany przez Rządowe Centrum Legislacji (dalej: RCL) we współpracy z tym ministerstwem. Wskazywano na chęć przewyciężenia negatywnych skutków wcześniejszej organizacji procesu legislacyjnego nazywanej „resortową”. Resortowość jako cecha procesu legislacyjnego polega na tym, że poszczególne ministerstwa przygotowują projekty ustaw, a następnie opracowane już projekty poddają procedurze, w której możliwa jest zarówno merytoryczna weryfikacja projektu pod względem spójności z politykami rządowymi, jak i ocena elementów formalnej poprawności. Owa resortowość, nazywana także „silosowością”, akcentująca nadmierną, nieuzasadnioną odrębność prac prowadzonych w poszczególnych ministerstwach, w pewnym zakresie wynikająca także z braku mechanizmów zapewniających koordynację realizowania polityki rządu¹¹ przez poszczególnych ministrów, była poddawana krytyce także przez naukę prawa¹². Negatywne skutki takiej organizacji prac legislacyjnych wiążą się także z ryzykiem różnej jakości

8 Uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. nr 20, poz. 246) – weszła w życie 1 kwietnia 2009 r. Nowelizacji dokonano w ówczesnie obowiązującej uchwale nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. nr 13, poz. 221 ze zm.). Założenia do projektów ustaw były wprowadzone przewidziane i we wcześniej obowiązującym brzmieniu Regulaminu, ale ich znaczenie w rządowej procedurze było znikome, nie przewidziano także odrębnych regulacji ani w zakresie przyjmowania założeń, ani dotyczących sposobu opracowywania projektu ustawy na podstawie założeń.

9 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 42, poz. 337).

10 Druk sejmowy nr 1344, Sejm VI kadencji, projekt oznaczony jest datą 6 listopada 2008 r.

11 Pojęcia „Rada Ministrów” i „rząd” stosowane są w tekście zamiennie.

12 Zob. np. S. Wronkowska (oprac.), *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezisie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 7–151; S. Patyra, op. cit., s. 173–174; M. Zubik, *Jak poprawić polską legislację?*, w: J. Szomburg (red.),

projektów powstających w poszczególnych ministerstwach, co stanowi konsekwencję nierówno rozłożonej pomiędzy poszczególne urzędy kompetencji, ale przede wszystkim niewłaściwego i niepełnego wykorzystania kompetencji specjalistów, którzy zatrudniani są w scentralizowanych strukturach rządowych i którzy powinni w odpowiednio dużym zakresie odpowiadać za przebieg rządowego procesu prawodawczego. Resortowość ogranicza także efektywność narzędzi koordynacyjnych, którymi dysponować powinna Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, bo realnie pozwala temu urzędowi reagować dopiero w odniesieniu do przedstawionego kompletnego projektu, podczas gdy czasami uwagi muszą odnosić się do założeń merytorycznych, na których oparty jest projekt. Opracowywanie projektu ustawy bez uprzedniego potwierdzenia, że założenia do tego projektu (jego najważniejsze elementy merytoryczne) uzyskały wspólną akceptację rządu, jest więc także nieefektywne z punktu widzenia organizacji pracy administracji rządowej, bo angażuje czas i kompetencje legislatorów oraz innych urzędników obsługujących proces prawodawczy w prace nad projektem, którego istota może jeszcze ulegać ważnym zmianom. W uzasadnieniu przywołanego projektu ustawy z 2008 roku wskazano ponadto, że wdrażane wówczas zmiany powinny sprzyjać ujednocnieniu stosowanych środków techniki prawodawczej, a tym samym zapewnieniu legislacyjnej poprawności i spójności projektów wnoszonych do Sejmu przez Radę Ministrów.

Wprowadzany model pozwalał rozdzielić etapy poświęcone odrębnym, choć funkcjonalnie powiązanim celom. Sprecyzowanie merytorycznej koncepcji rządu było zadaniem członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za przygotowanie założeń do ustawy. Opracowaniem projektu ustawy, czyli przełożeniem na język projektu istoty rozstrzygnięć wynikających z założeń, zajmował się wykwalifikowany legislator. Ze względu na specjalistyczne przygotowanie, przygotowaniem projektów ustaw na podstawie założeń mieli zająć się legislatorzy RCL, współpracujący jednak z pracownikami danego ministerstwa odpowiedzialnymi za materię przysłanego projektu. Akcentowano także rolę, jaką prawidłowo wdrożone założenia mają odgrywać w przeciwdziałaniu zjawisku inflacji prawa, dzięki stworzeniu etapu polegającego na ocenie celowości ewentualnego opracowania projektu ustawy oraz transparentności procedury, w której także założenia do projektu ustawy poddawane są konsultacjom publicznym¹³. W Regulaminie pracy Rady Ministrów

Jak poprawić rządzenie Polską w XX wieku? V Kongres Obywatelski, Gdańsk 2010, s. 14; *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona księga*, Warszawa 2013, s. 86–88.

¹³ Szczegółowe omówienie motywów wskazanych w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów zob.: M. Berek, *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3, s. 13–15;

obowiązującym od 2014 roku¹⁴ utrzymano istotę omawianej instytucji, dokonując jednak uproszczeń w procedurze opracowywania założeń do projektów ustaw, zwiększając efektywność opracowywania założeń, a w konsekwencji ich przyjmowania przez Radę Ministrów¹⁵.

Liczba projektów ustaw opracowywanych na podstawie założeń nie była bardzo duża¹⁶, co częściowo tłumaczyć można tym, że w uproszczonym trybie, bez uprzedniego przyjmowania założeń, opracowywano projekty ustaw o charakterze czysto implementującym prawo UE, o ograniczonym, prostym zakresie regulacji itp., a częściowo długotrwałością pełnej implementacji tak istotnego rozwiązania proceduralnego. Jednak funkcjonowanie założeń w ramach tego modelu istotnie modyfikowało rządową procedurę w jasno zdefiniowanym kierunku i było pozytywnie oceniane przez obserwatorów tego procesu¹⁷.

W ramach pakietu zmian wprowadzanych pierwszą nowelizacją Regulaminu po ukształtowaniu się Rady Ministrów w wyniku wyborów w 2015 roku¹⁸ zniesiono założenia do projektu ustawy jako odrębny dokument, którego opracowanie i przyjęcie poprzedza ma rozpoczęcie prac nad projektem ustawy. Założenia do projektu ustawy pozostały typem dokumentu rządowego przewidzianego przez przepisy Regulaminu, ale nie spełniały już one tej szczególnej funkcji. Kolejnym krokiem było całkowite wyeliminowanie założeń do projektu ustawy jako odrębnego typu dokumentu rządowego¹⁹. Przyczyny odstąpienia od modelu, w którym przyjęcie założeń poprzedza opracowanie projektu ustawy, nie są obecnie udostępnione, nie były też poddane publicznej debacie²⁰. Utrudnia to, o ile nie uniemożliwia, wery-

R. Chruściak, *Zmiany w trybie przygotowywania rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3–4, s. 96–100.

14 Zob. przypis 4.

15 Opis wprowadzonych uproszczeń oraz ich uzasadnienie – zob. M. Berek, *Założenia...*, s. 16–18.

16 W okresie od wprowadzenia reformy do końca 2014 r. RCL opracowało 111 projektów ustaw na podstawie założeń – *Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa*, Warszawa 2015, wkładka informacyjna.

17 Zob. np. G. Kopińska, *Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, w: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem przeprowadzania konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 21–22.

18 Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 494) – weszła w życie 22 czerwca 2016 r.

19 Uchwała nr 175 Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1113) – weszła w życie 4 grudnia 2020 r.

20 Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie są dostępne dokumenty związane z przedmiotową nowelizacją, a na stronie BIP Rządowego Centrum Legislacji ostatnie dostępne projekty zmian Regulaminu dotycząca nowelizacji z 2015 r.,

fikację zasadności przyjęcia zmodyfikowanej koncepcji, szczególnie że po zmianie przepisy Regulaminu otrzymały, co do istoty, brzmienie przywracające rozwiązania z okresu objętego krytycznymi uwagami doktryny. Krytyka ta dotyczyła, przypomnijmy, w szczególności zjawiska tzw. resortowości w procesie stanowienia prawa, którego eliminacja jest wyjątkowo trudna, a dla którego odrodzenia się znów stworzono warunki. Brak upublicznionych argumentów przemawiających za powrotem do dawnego modelu oraz brak ekwiwalentnych mechanizmów przeciwdziałania tym zjawiskom pozwala przypuszczać, że autorzy omawianej zmiany nie podzielają negatywnej opinii o możliwych skutkach resortowego podejścia do tworzenia prawa. W okresie, w którym opracowywane były projekty założeń projektów ustaw, praktycy podnosili problem wydłużenia się całości rządowej procedury, której celem jest przyjęcie przez rząd projektu ustawy. Procedura istotnie uległa wydłużeniu, skoro Rada Ministrów musiała najpierw rozpatrzyć i przyjąć założenia (które poddawane były procesowi uzgodnień, konsultacji, rozpatrzenia przez właściwe komitety Rady Ministrów), a dopiero potem rozpatrzyć projekt ustawy (poddany uproszczonej, ale nadal wieloetapowej procedurze uzgadniania, konsultowania i rozpatrywania przez właściwe komitety). Oczywiście sam wzgląd na szybkość procedury nie powinien być przeważający, to nie szybkość sama w sobie jest najistotniejszą cechą dobrej procedury prawodawczej, tym niemniej eliminacja założeń do projektu ustawy jako obligatoryjnego etapu prac na pewno wychodziła naprzeciw oczekiwaniom ponownego skrócenia czy przyspieszenia rządowego procesu prawodawczego.

Niewątpliwym skutkiem wprowadzonej zmiany jest ponowne usytuowanie RCL jako organu głównie korygującego projekty, które przygotowywane są przez ministerstwa i inne urzędy. Rozwiązanie to trzeba oceniać krytycznie, skoro to RCL jest wyspecjalizowaną jednostką, zatrudniającą przede wszystkim legislatorów, czyli osoby przygotowane do sporządzania projektów aktów normatywnych. Korygowanie przygotowanych już aktów oczywiście także wymaga odpowiednio wysokich kwalifikacji, jednak praktyczne doświadczenie legislatorów wskazuje, że optymalny kształt projektu można uzyskać jedynie dzięki uczestniczeniu od samego początku w procesie jego opracowywania, a nie poprzez nanoszenie zmian do gotowego już projektu. Rezygnacja z założeń i opracowywania na ich podstawie przez RCL projektów ustaw ogranicza więc zakres narzędzi, a tym samym

mocą której do Regulaminu dodano Dział Va regulujący tryb opracowywania i zasady prezentowania stanowiska Rady Ministrów w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zob. też opis uzasadnienia pierwszej z wprowadzanych zmian M. Berek, *Założenia...*, s. 22–23.

i efektywność wykonywanej przez RCL funkcji koordynowania rządowego procesu legislacyjnego²¹.

W pewnym zakresie tę sytuację naprawia dopiero nowelizacja Regulaminu przyjęta w 2020 roku²², zgodnie z którą Zespół do spraw Programowania Prac Rządu, podejmując decyzję o wpisaniu projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych, może zdecydować o powierzeniu opracowania projektu innemu podmiotowi niż organ wnioskujący (z reguły jest nim właściwy minister), w szczególności RCL. Rozwiązanie to pozwala lepiej wykorzystać kompetencje, którymi dysponuje RCL jako wyspecjalizowany podmiot, jest jednak obarczone istotną wadą w stosunku do modelu, w którym legislator RCL opracowywał – we współpracy z pracownikami odpowiedzialnego merytorycznie ministerstwa – projekt ustawy na podstawie przyjętych uprzednio przez rząd założeń. Założenia przesądzały merytorycznie kierunek rozwiązań ustawowych, czyniły też mechanizm ustalenia tych rozwiązań transparentnym. W przypadku opracowywania projektu ustawy jedynie na podstawie informacji i dokumentów przekazywanych przez ministerstwo legislator RCL staje się w praktyce wykonawcą woli ministerstwa, bez możliwości zweryfikowania już na wstępie ewentualnych krytycznie ocenianych przez niego elementów projektu przyszłej ustawy.

Wzgląd na organizację samego technicznego procesu opracowywania projektu ustawy nie jest jedynym, a tym bardziej kluczowym w ocenie odstąpienia od zasady uprzedniego opracowywania i przyjmowania projektów założeń. Równie istotna jest kwestia znaczenia tej modyfikacji dla koordynacji merytorycznej realizowanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) – ten element należy omówić w powiązaniu z kolejną wprowadzoną w analizowanym okresie zmianą procedury.

Modyfikacja funkcji Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu

Wprowadzenie w 2009 roku założeń jako odrębnego, istotnego typu dokumentu rządowego było tylko jednym z elementów porządkowania rządowego procesu prawodawczego – kolejnym mechanizmem proceduralnym, wdrożonym w zbliżonym

21 Już krótko po uchwaleniu ustawy o Radzie Ministrów podkreślano, że to właśnie RCL ustawodawca powierzył zadania centralnego ośrodka koordynacji działalności legislacyjnej całego rządu, nazywano nawet RCL „małym centrum rządu” – R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, w: A. Bałaban (red.), op. cit., s. 363–364.

22 Zob. przypis 19.

czasie²³, było powołanie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (dalej: Zespół). Istotne wzmocnienie pozycji Zespołu wynikało z treści Regulaminu w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2014 roku przewidującego, że rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu założeń projektu ustawy, a następnie nad projektem ustawy poprzedzało złożenie wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych²⁴, który to wykaz z upoważnienia Rady Ministrów prowadził Zespół. Najpierw więc wnioskodawca (którym w większości przypadków jest właściwy minister) musiał uzyskać zgodę Zespołu, a dopiero potem, zgodnie z literą Regulaminu, mógł być opracowywany i skierowany do uzgodnień projekt dokumentu. Tryb ten dotyczył zarówno założeń do projektu ustawy, jak i następnie projektu samej ustawy, przy czym oczywiście wpisanie do wykazu projektu ustawy było w sensie merytorycznym uproszczone, jako że podstawą wniosku o wpisanie do wykazu projektu ustawy było wcześniejsze przyjęcie przez Radę Ministrów założeń do tego projektu.

Spójna z tym porządkującym procedurę prawodawczą wymogiem uprzedniego uzyskiwania zgody Zespołu przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem istotnych projektów dokumentów rządowych była nowelizacja Regulaminu, która weszła w życie już w okresie objętym badaniem. Zgodnie z tą nowelizacją²⁵, opracowanie projektów założeń oraz projektów ustaw następuje po pozytywnej ocenie wniosku o wprowadzenie danego projektu do wykazu prac legislacyjnych. Odstępstwo zostało wprowadzone dla projektów rozporządzeń Rady Ministrów – tego typu dokumenty mogły być opracowywane wraz z opracowywaniem wniosku o wpisanie projektu do wykazu prac legislacyjnych. *Ratio* tego rozwiązania jest czytelne. Prace nad projektami istotnymi, niejednokrotnie o znacznym ciężarze politycznym, regulującymi nowe obszary, istotnymi ze względu na zakładane skutki polityczne, społeczne czy ekonomiczne, mogą być uruchamiane dopiero po wyrażeniu zgody na podjęcie tych prac, a tym samym także na upublicznienie zagadnienia czy problemu, którego rozwiązaniu poświęcony ma być projekt. Ciałem wyrażającym zgodę na podjęcie prac jest organ pomocniczy Rady Ministrów pełniący funkcję koordynatora całego procesu. Zespół może uzależniać wyrażenie zgody na rozpoczęcie prac nad nowym projektem od zakończenia prac (albo ich przyspie-

23 Zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (niepublikowane). Więcej na temat genezy powołania Zespołu – M. Berek, *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1, s. 22–23.

24 § 25 ust. 1 Regulaminu w brzmieniu obowiązującym do 4 lutego 2019 r.

25 Uchwała nr 10 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 137) – weszła w życie 5 lutego 2019 r.

zenia) nad innym, ważnym projektem prowadzonym przez tego samego ministra. Innym brany pod uwagę przez Zespół parametrem jest spójność proponowanych rozwiązań z polityką realizowaną przez rząd. W grę może wchodzić także ocena realności uzyskania zgody w obrębie Rady Ministrów, a następnie w parlamencie na proponowane rozwiązanie. Zespół dzięki odpowiednim narzędziom odgrywa więc bardzo istotną rolę koordynującą, która powinna pozytywnie wpływać także na spójność proponowanych rozwiązań, a w rezultacie także spójność przyszłych aktów prawnych. Zapewnia to udział w składzie Zespołu Prezesa RCL²⁶, którego wkład w prace Zespołu powinien w szczególności uwzględniać tę właśnie perspektywę oceny przedkładanych propozycji regulacji.

Całkowicie odmienną perspektywę przyjmuje kolejna nowelizacja Regulaminu, wprowadzona jeszcze w tym samym 2019 roku²⁷, która przewiduje, że opracowanie projektu zarówno założeń, jak i ustawy czy rozporządzenia następuje wraz z opracowaniem wniosku o wpisanie projektu do wykazu prac legislacyjnych prowadzonego przez Zespół. W praktyce oznacza to, że projekt ustawy opracowywany jest w ministerstwie przed skierowaniem wniosku o wpisanie projektu aktu do wykazu. Najpierw więc powstaje projekt, a dopiero następnie Zespół ma wyrazić formalną zgodę na rozpoczęcie prac uzgodnieniowych gotowego już projektu. W oczywisty sposób radykalnie osłabia to pozycję Zespołu i jego możliwość faktycznego zarządzania inicjowaniem rządowego procesu prawodawczego. Po stronie ministerstwa, które projekt już opracowało, pojawia się – subiektywnie zasadny – argument odwołujący się do tego, że skoro projekt został już opracowany, to najlepiej będzie zweryfikować możliwość jego przyjęcia przez rząd w ramach zwykłej procedury uzgodnieniowej. Z pewnością znacznie silniejsze było oddziaływanie Zespołu w okresie, kiedy formalnie projekt nie powinien być opracowywany do czasu uzyskania zgody na jego powstanie wyrażanej wpisaniem do wykazu prac legislacyjnych. Omawiana nowelizacja pozostawiła ministrowi prowadzącemu prace nad projektem (organowi wnioskującemu) możliwość wystąpienia do Zespołu o opinię w przedmiocie zasadności podjęcia prac nad projektem. W przypadku wystąpienia o taką opinię opracowanie projektu może nastąpić dopiero po

26 Najnowszy akt prawny regulujący skład Zespołu przewiduje udział Prezesa lub wiceprezesa RCL w pracach Zespołu na prawach członka – zob. § 3 ust. 4 pkt 2 zarządzenia nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu (M.P. poz. 220 ze zm.). We wcześniejszych okresach było to różnie regulowane, Prezes RCL był także powoływany na członka, a nawet pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Zespołu. Istotne pod względem efektywności omawianej procedury jest zapewnienie udziału przedstawiciela RCL w pracach Zespołu.

27 Uchwała nr 159 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2019 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 1192) – weszła w życie 24 grudnia 2019 r.

uzyskaniu pozytywnej opinii Zespołu. Mechanizm ten jaskrawo uwidacznia osłabienie pozycji Zespołu – ciała koordynującego, którego opinia może ewentualnie zablokować uruchomienie procesu legislacyjnego – może skutecznie wyrazić opinię w tym przedmiocie jedynie wtedy, gdy zostanie o taką opinię poproszone.

Jeszcze dalej poszła kolejna zmiana Regulaminu²⁸, która całkowicie wyeliminowała powiązanie pomiędzy złożeniem wniosku do Zespołu o wpisanie projektu do wykazu prac legislacyjnych a podjęciem prac nad opracowaniem projektu. Tym samym rozwiązania regulaminowe powróciły po 10 latach do stanu, w którym *de facto* to ministerstwa samodzielnie inicjują prace legislacyjnej, a po stronie KPRM brakuje efektywnego narzędzia koordynacji tego procesu. Zespół do spraw Programowania Prac Rządu pełni w tym układzie raczej rolę podmiotu rejestrującego zgłoszenia, niż dysponującego efektywnymi narzędziami zarządzania procesem.

Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów jako uczestnik uzgodnień

Bardzo interesująca do analizy jest zmiana dotycząca procedury uzgodnień, która została wprowadzona w okresie objętym badaniem, a następnie uchylona. Rządowa procedura prawodawcza obejmuje kilka wyodrębnionych etapów o zdefiniowanych uczestnikach danego etapu, trybie oraz celu jego przeprowadzania. Jednym z najważniejszych i zarazem najwcześniejszych etapów są uzgodnienia. Bezpośrednim celem uzgodnień jest dokonanie oceny projektu przez każdego z uczestników pod kątem zakresu spraw, za które uczestnik uzgodnień odpowiada, i ewentualne zgłoszenie uwag do projektu. Zgłoszone uwagi mogą być przez autora projektu uwzględnione – wtedy projekt ulega zmianie, albo nieuwzględnione – wtedy uwagi stanowią tzw. rozbieżności, które podlegają rozstrzygnięciu na dalszych etapach procedury. W ujęciu funkcjonalnym celem uzgodnień jest wypracowanie takiej wersji projektu, która (co do istoty, nie co do sposobu redakcji) jest możliwa do zaakceptowania przez całą Radę Ministrów przyjmującą dokumenty w drodze konsensusu. W takim ujęciu uzgodnienia stanowią etap wstępnej dyskusji pomiędzy podmiotami, które następnie współdecydują o przyjęciu dokumentu. Uzgodnienia mają więc na celu „wydyskutowanie” wersji projektu akceptowalnej dla wszystkich stron dialogu²⁹. Ten cel uzgodnień wpływa na krąg podmiotów, które w nim uczestniczą – uzgodnienia zawsze obejmują członków Rady Ministrów oraz Szefa KPRM, ponadto projekt jest uzgadniany z RCL pod względem prawnym. Udział

28 Zob. przypis 19.

29 M. Berek, *Rada Ministrów...*, s. 85–86.

członków Rady Ministrów w uzgodnieniach bezpośrednio koreluje ze składem organu przyjmującego ostatecznie dokument. Narzędzie to służy więc realizacji ustawowej zasady kolegialności działania Rady Ministrów³⁰. Szef KPRM występuje w toku uzgodnień niejako w imieniu premiera – KPRM jest urzędem obsługującym premiera i w toku uzgodnień powinna zgłaszać uwagi odpowiadające optyce, którą przyjmuje szef rządu. Bezpośrednio premier angażuje się w prace nad projektem dokumentu rządowego dopiero na etapie rozpatrzenia projektu przez Radę Ministrów, stąd we wcześniejszych etapach, w tym na etapie uzgodnień, uczestniczy Szef KPRM. Udział RCL w uzgodnieniach – przy ograniczeniu zakresu tych uzgodnień do kwestii prawnych – jest spójny z koordynującą rolą RCL jako podległej bezpośrednio premierowi jednostki odpowiedzialnej za koordynację rządowego procesu legislacyjnego oraz opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów normatywnych³¹. Prezes RCL ma prawo zgłosić uwagi do projektu aż do etapu rozpatrzenia projektu przez Radę Ministrów³², co także uzasadnia odpowiednio wczesne rozpoczęcie dialogu, jakim są uzgodnienia, także z RCL.

Na tym tle negatywnie ocenić trzeba zmianę wprowadzoną w 2018 roku³³, która do grona podmiotów uczestniczących w uzgodnieniach dodała Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów. Zmiana ta obowiązywała tylko przez nieco ponad rok³⁴. Stały Komitet Rady Ministrów (dalej: KRM) jest organem pomocniczym rządu, powoływanym zarządzeniem premiera wydawanym na podstawie przepisów ustawy o Radzie Ministrów³⁵. Prezes Rady Ministrów, powołując taki organ, określa w szczególności jego skład, w tym sposób ustanowienia przewodniczącego ciała. Zgodnie z obecną regulacją, przewodniczącego KRM powołuje premier spośród członków Rady Ministrów³⁶. Na przestrzeni lat przepis ten przewidywał jednak także inne rozwiązanie dotyczące powoływania przewodniczącego KRM – mógł być nim sekretarz stanu w KPRM. Takie też rozwiązanie obowiązywało

30 Art. 1 ustawy o Radzie Ministrów.

31 Zob. art. 14a, art. 14b pkt 1 i art. 14c pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów.

32 § 86 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

33 Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2018 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 114) – zmiana weszła w życie 23 stycznia 2018 r.

34 Uchylona została 5 lutego 2019 r. przez uchwałę przywołaną w przypisie 25.

35 Art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy.

36 § 3 ust. 2 zarządzenia nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2021 r., poz. 327 ze zm.).

w okresie, kiedy przewodniczący KRM stał się uczestnikiem uzgodnień³⁷. Niezależnie jednak od tego, czy przewodniczący KRM był członkiem Rady Ministrów, czy sekretarzem w KPRM, jego udział w uzgodnieniach jako samodzielnego podmiotu jest niemożliwy do pogodzenia z ustrojowym, przedstawionym wcześniej celem uzgodnień. Wprawdzie w tym samym okresie przewidziano udział przewodniczącego KRM w posiedzeniach Rady Ministrów z prawem zgłaszania uwag do projektów dokumentów rozpatrywanych przez rząd, ale rozwiązanie to tylko pozornie zapewniało spójność rozwiązań regulaminowych, nie eliminowało natomiast braku spójności tej konstrukcji z ustawowymi ramami funkcjonowania Rady Ministrów. Przewodniczący KRM kieruje bowiem organem pomocniczym, który rozpatruje wszystkie projekty dokumentów rządowych. Rolą KRM jest m.in. rozstrzyganie rozbieżności, których nie udało się wyeliminować na etapie uzgodnień. Trudno wyobrazić sobie, aby organ wnioskujący nie uwzględnił na etapie uzgodnień uwag przewodniczącego KRM, skoro na następnym etapie o przyjęciu tych uwag ma decydować ciało kierowane przez tegoż przewodniczącego. To sposób prowadzenia obrad KRM przez jego przewodniczącego przesądza także w dużej mierze o tym, czy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów skierowany zostanie projekt całkowicie zaakceptowany przez KRM, czy też z ewentualnym rozbieżnościami z posiedzenia KRM. Trudno także w tym przypadku zaakceptować samodzielne uprawnienie przewodniczącego KRM do zgłaszania uwag na etapie Rady Ministrów, niezależnie od tego, że dokument został przyjęty bez zastrzeżeń przez KRM. Krótkotrwałość obowiązywania omawianego rozwiązania może sugerować dostrzeżenie tych dysfunkcyjności także przez autorów tej nietypowej koncepcji.

Wnioski

Samo obowiązywanie dobrej procedury nie stanowi gwarancji tworzenia dobrej jakości prawa, chociaż na pewno istotnie wpływa na jego tworzenie. *A contrario* nieracjonalna procedura może wpływać na obniżenie jakości prawa³⁸. W tym kontekście wszelkie zmiany procedury prawodawczej domagają się nie tylko rzetelnej analizy poprzedzającej ich wprowadzenie, lecz także przedstawienia – w toku

37 Zob. § 3 ust. 1 pkt 1 przywołanego zarządzenia w brzmieniu ustalonym od 9 stycznia 2018 r. zarządzeniem nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. poz. 20). Zmiana przepisu w ten sposób, że przewodniczącym KRM mógł być ponownie tylko członek Rady Ministrów nastąpiła 7 czerwca 2019 r. zarządzeniem nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. poz. 498).

38 *Tworzenie prawa w Polsce...*, s. 10.

prorowadzonych konsultacji oraz w uzasadnieniu projektu aktu – argumentacji pozwalającej na jej obiektywną weryfikację. Brak takiej argumentacji może skłaniać do konkluzji o instrumentalnym traktowaniu procedury prawodawczej, co generuje ryzyko negatywnego wpływu na jakość przyjmowanych aktów prawnych.

Omówione zmiany w rządowej procedurze prawodawczej nie stanowią oczywiście całości wdrażanych w latach objętych badaniem modyfikacji, należą jednak do tych najistotniejszych. Zmianę polegającą na całkowitym odejściu od stosowania założeń do projektów ustaw jako odrębnego etapu prac i jako podstawy do podejmowania decyzji o tym, czy projekt ustawy ma być opracowany i jaki ma mieć zakres merytoryczny – należy ocenić negatywnie. Stanowi to w istocie powrót do rozwiązań, które obowiązywały już wcześniej i były wówczas poddawane krytyce, także przez naukę prawa. Ewentualne dysfunkcje modelu opartego na założeniach do projektów ustaw mogły i powinny być rozwiązywane poprzez udoskonalanie mechanizmów i technik opracowywania tak założeń, jak i projektów ustaw. Powrót do zweryfikowanych już w praktyce rozwiązań nie tworzy dobrej prognozy dla jakości rządowego procesu prawodawczego. Znamienne, że wycofywanie się z wcześniejszej reformy dokonywane było stopniowo, a mimo tego nie pojawiły się żadne alternatywne rozwiązania.

Podobnie krytycznie trzeba odnieść się do osłabienia znaczenia Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu i ponownego umożliwienia ministerstwu opracowywania projektów ustaw przed wyrażeniem przez Zespół (lub inny uprawniony organ) aprobaty dla zainicjowania prac nad danym projektem. Cechą polskiego systemu prawodawczego jest raczej deficyt niż nadmiar mechanizmów koordynacji. Osłabianie jednego z nich, stosunkowo niedawno wprowadzonego, musi budzić zastrzeżenia. Jeżeli postrzegamy Regulamin pracy Rady Ministrów także jako akt, który określa relację pomiędzy ministerstwami (a ściślej ministrami) oraz jednostkami bezpośrednio poległymi premierowi (jak RCL), czy kreowanymi zgodnie z zamysłem premiera (jak Zespół), to omówione zmiany osłabiły pozycję podmiotów „centralnych”, związanych z premierem na rzecz ministerstw, tym samym stwarzając warunki do powrotu i wzmacniania się resortowości jako cechy procesu.

Zmiana dotycząca uwzględniania przewodniczącego KRM w gronie podmiotów uczestniczących w uzgodnieniach rządowego projektu dokumentu rządowego nie była w żaden sposób powiązana z czytelnym i możliwym do uzasadnienia systemowym przemodelowaniem rządowego procesu legislacyjnego. Jako taka sprawiała wrażenie zmiany uwarunkowanej konkretnym kontekstem personalnym. Zmiany prawa, w tym procedury, „pod osobę” co do zasady muszą być postrzegane negatywnie.

Nie wydaje się natomiast uprawnione formułowanie wniosków dotyczących wpływu omawianych zmian na zdolność i efektywność realizowania przez Radę Ministrów jej funkcji jako podmiotu uprawnionego (i w odpowiednim zakresie zobowiązanego) do wnoszenia do Sejmu projektów ustaw. Ocena ta oparta jest przede wszystkim na tym, że rząd swoją funkcję realizował na przestrzeni lat, niezależnie od zmiennego w czasie ukształtowania rządowej procedury prawodawczej. Wprowadzane w ostatnich latach zmiany, niezależnie od ich krytycznej oceny, nie mają takiego charakteru, aby uniemożliwić sprawne przygotowywanie projektów aktów normatywnych. Im bardziej jednak będzie stawiany akcent na możliwie najwyższej merytorycznej i legislacyjnej jakości tych projektów, z tym większą ostrożnością oceniać to, że zmiany wprowadzane od roku 2015 nie były rozwinięciem reform wprowadzonych wcześniej, nie stanowiły także odrębnej, całościowej koncepcji, a raczej jedynie stopniowe przywracanie rozwiązań wcześniej obowiązujących, z tymi samymi cechami, które już wcześniej krytycznie oceniano.

Bibliografia

- Berek M., *Rządowa procedura prawodawcza i jej znaczenie dla jakości stanowionego prawa*, w: W. Federczyk, S. Peszkowski (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego – dobre praktyki opracowane w ramach projektu LEGIS*, Warszawa 2019.
- Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
- Berek M., *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3.
- Berek M., *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1.
- Chruściak R., *Zmiany w trybie przygotowywania rządowych projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3–4.
- Druk sejmowy nr 1344, Sejm VI kadencji.
- Kopińska G., *Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, w: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem przeprowadzania konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Warszawa 2013.
- Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2002.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.

Rządowe Centrum Legislacji. 15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa, Warszawa 2015.

Sarnecki P., *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, w: A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2002.

System stanowienia prawa w Polsce. Zielona księga, Warszawa 2013.

Wronkowska S. (oprac.), *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.

Zubik M., *Jak poprawić polską legislację?*, w: J. Szomburg (red.), *Jak poprawić rządzenie Polską w XX wieku? V Kongres Obywatelski*, Gdańsk 2010.

Amendments to governmental legislative procedure (2015–2021) – selected issues

Abstract

Governmental legislative procedure with parliamentary legislative procedure are the most important types of legislative procedures and sources of absolute majority of legal acts. Therefore all amendments to these procedures are worth analysing to verify an impact on quality of drafting legal acts. The article describes main changes introduced to Polish governmental legislative procedure from 2015 to 2021. During this period the current political majority created government who was able to reform the procedure according to defined needs. The subject of science interest determines historical legal analysis as the main methodology. There were three main amendments introduced to the governmental legislative procedure during this period: reducing the role and finally cancelling assumptions of a draft bill as a separate type of pre-legislative document; reducing the possibility of Team of Government Work Programming to block on early stage of the procedure any of draft bill; extending of the scope of bodies participating in interministerial consultations. All presented changes shall be found as having negative influence on legislative procedure coherence. Regardless of the assumptions of their authors the changes are going to weaken the position of a prime minister and bodies subordinated to a prime minister. Despite all critical remarks the author of the article emphasizes there are no important difficulties for a government to play its crucial role at submitting draft bills to the parliament.

Keywords: legislation, legislative procedure, council of ministers, subsidiary bodies of a council of ministers, assumptions of a draft bill

CYTOWANIE

Berek M., *Ewolucja rządowej procedury prawodawczej w latach 2015–2021 – wybrane zagadnienia*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 41–57, DOI: 10.18276/ais.2022.38-03.



Acta Juris Stetinensis

2022, nr 2 (vol. 38), 59–76
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2022.38-04



Piotr Chybalski

dr

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

e-mail: p.chybalski@uksw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7703-1767

OPEN ACCESS



Konstytucyjne uwarunkowania organizacji posiedzeń Sejmu RP w czasie pandemii

Streszczenie

Problematyka funkcjonowania Sejmu w czasie pandemii wirusa SARS-CoV-2 stanowi zagadnienie, które ze zrozumiałych względów cieszy się obecnie znacznym zainteresowaniem doktryny. Celem artykułu była dogmatyczna analiza tych przepisów konstytucyjnych, które rzutują na zakres możliwości modyfikacji sposobu organizacji posiedzeń Sejmu w okresie pandemii, co pozwoliło na sformułowanie wniosków dotyczących konstytucyjności tzw. hybrydowego modelu posiedzeń izby wprowadzonego wskutek przyjęcia zmian regulaminowych 26 marca 2020 roku. Doceniając praktyczną użyteczność przyjętego wówczas modelu organizacji posiedzeń w sposób hybrydowy, tj. z możliwością zdalnego udziału posłów, trzeba stwierdzić, że rozwiązania te wywołują zastrzeżenia konstytucyjne. Zarazem należy podkreślić, że stanowisko doktryny odnośnie do tej kwestii nie jest jednolite. Osobny wątek rozważań poświęcony został możliwościom reorganizacji posiedzeń Sejmu na podstawie ogólnych, obowiązujących od lat przepisów regulaminowych, tj. w hipotetycznej sytuacji, gdyby w marcu 2020 roku nie dokonano jakichkolwiek zmian normatywnych dotyczących tej kwestii.

Słowa kluczowe: konstytucja, regulamin Sejmu, posiedzenie Sejmu, pandemia, hybrydowy model posiedzeń

Wprowadzenie

Rozszerzenie się w marcu 2020 roku pandemii wirusa SARS-CoV-2 na terytorium Polski wywołało w doktrynie prawa ożywioną debatę na temat normatywnych podstaw szczególnych zasad funkcjonowania państwa w warunkach epidemicznych. Rozważania doktrynalne mają charakter wielowątkowy, koncentrując się m.in. na takich zagadnieniach, jak ogólna analiza funkcjonowania państwa w czasie pandemii – w sytuacji niewprowadzenia któregokolwiek z przewidzianych konstytucyjnie stanów nadzwyczajnych¹, czy ocena konstytucyjności obowiązujących od ponad dwóch lat ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw². Niniejsze opracowanie poświęcone jest analizie prawnych, w szczególności określonych w przepisach ustawy zasadniczej, ram organizacji posiedzeń Sejmu w warunkach pandemicznych. Należy odnotować, że problem ten wydaje się przedmiotem sporów doktrynalnych, które, co ciekawe, ujawniły się jeszcze przed przyjęciem przez izbę w marcu 2020 roku zmian prawnych modyfikujących sposób jej funkcjonowania³.

Przed przejściem do właściwych rozważań konieczne jest sformułowanie dwóch uwag wstępnych. Po pierwsze, poniższe rozważania poświęcone zostały prawnym uwarunkowaniom funkcjonowania Sejmu *in pleno* w czasie obecnej pandemii, *de facto* są one jednak również adekwatne dla oceny prawnych ram funkcjonowania Senatu w tym samym okresie. Taki stan rzeczy jest spowodowany tym, że analizowane w dalszej części tekstu rozwiązania konstytucyjne w zasadzie w równym stopniu odnoszą się do obu izb. Stąd choć nie zostały omówione przyjęte przez Senat przepisy regulaminowe zmieniające model funkcjonowania tej izby⁴, to również one wywołują wątpliwości konstytucyjne, tym bardziej, że są zasadniczo podobne do rozwiązań sejmowych. Z kolei w dalszej części tekstu wykorzystywane są ustalenia autorów omawiających projekty odpowiednich zmian regulaminu Senatu⁵.

1 Zob. np. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, z. 9.

2 Zob. zwł. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.

3 Zob. z jednej strony P. Radziewicz, *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Nie, ale...*, Konstytucyjny.pl, 25.03.2020, <http://konstytucyjny.pl/piotr-radziewicz-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-nie-ale> (dostęp 1.07.2021), oraz, z drugiej strony, M. Krzemiński, *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Tak, ale...*, Konstytucyjny.pl, 24.03.2020, <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-tak-ale/> (dostęp 1.07.2021).

4 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. z 2020 r., poz. 500), a także uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 3 grudnia 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. z 2020 r., poz. 1129).

5 Zwł. M.M. Wiszowaty, *Opinia prawna na temat zgodności przepisów zawartych w projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97) z przepisami Konstytucji RP*,

Po drugie, jedynie ogólnie zaprezentowano same postawy prawne organizacji posiedzeń Sejmu w czasie pandemii, koncentrując się na ich ocenie w świetle Konstytucji, w szczególności obejmując rozważania, czy rozwiązania regulaminowe przyjęte w marcu 2020 roku nie wykraczają poza zakres swobody kształtowania przez Sejm swojego prawa wewnętrznego określonej w art. 112 Konstytucji. Poniższe rozważania odnoszą się do stanu prawnego, a także piśmiennictwa konstytucyjnego aktualnych na dzień 31 lipca 2021 r.

Podstawy prawne szczególnej organizacji posiedzeń Sejmu w czasie pandemii

Kluczowe przepisy odnoszące się do organizacji posiedzeń Sejmu w warunkach pandemicznych są zawarte w dziale IIIa regulaminu Sejmu zatytułowanym „Posiedzenia Sejmu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”, który został wprowadzony nowelą regulaminu Sejmu z 26 marca 2020 roku⁶. Przepisy tego działu umożliwiły organizację posiedzeń Sejmu w sposób, który można określić jako hybrydowy, tj. zakładający obecność części posłów w sali posiedzeń Sejmu, a w przypadku pozostałej części posłów udział w obradach w sposób zdalny – albo w sytuacji, gdy poseł przebywa w sali innej niż sala obrad Sejmu (bud. I w kompleksie sejmowym), znajdującej się na terenie Sejmu, albo poza kompleksem budynków sejmowych, czyli *de facto* w dowolnym miejscu. Warto odnotować, że zdalne uczestnictwo w obradach uznano za prawo poselskie, a nie za obowiązek, gdyż poseł może (a więc nie musi) złożyć wniosek o umożliwienie mu takiego udziału w posiedzeniu (art. 198a ust. 3 regulaminu Sejmu).

Zgodnie z art. 198a ust. 1 regulaminu Sejmu nowy sposób organizacji posiedzenia (określony jako posiedzenie „z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”) dopuszczalny jest przypadku wprowadzenia dowolnego ze stanów nadzwyczajnych, a także stanu epidemii w rozumieniu ustawy z 5 marca 2008 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁷. Podjęcie decyzji w sprawie zastosowania hybrydowego modelu posiedzenia stanowi kompetencję Marszałka Sejmu

Opinie i ekspertyzy. OE-297, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu, Warszawa 2020.

6 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 327).

7 Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.

wykonywaną po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 198a ust. 2 regulaminu Sejmu). Z kolei następne przepisy działu IIIa regulaminu uregulowały m.in. kwestię potwierdzania obecności przez posłów uczestniczących w posiedzeniu w sposób zdalny (art. 198c ust. 3 regulaminu Sejmu), wystąpienia w debacie (art. 198f), głosowań (art. 198g) czy urzędowego stwierdzenia przebiegu obrad (art. 198h).

Poza zarysowanymi przepisami regulaminu Sejmu ważną rolę w organizacji posiedzeń w czasie pandemii odgrywają tzw. zarządzenia porządkowe Marszałka Sejmu wydawane na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu Sejmu⁸, w tym ogólne zarządzenie dotyczące organizacji posiedzeń⁹, a także zarządzenia szczegółowe wydawane przed każdym z posiedzeń od 8. posiedzenia Sejmu IX kadencji¹⁰. W praktyce szybko ukształtowała się standardowa treść wspomnianych wyżej zarządzeń szczegółowych, obejmując m.in. nakaz przestrzegania zaleceń i rekomendacji Głównego Inspektora Sanitarnego w związku z potencjalnym ryzykiem zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2, a także, co szczególnie istotne, ustanowienie parytetu miejsc przysługujących poszczególnym klubom i kołom na sali posiedzeń oraz wskazanie dodatkowych sal znajdujących się na terenie Sejmu, w których posłowie mogliby uczestniczyć w posiedzeniu. Wreszcie do trzeciej grupy aktów wpływających na sposób obradowania Sejmu od marca 2020 roku można zaliczyć inne zarządzenia Marszałka Sejmu, w szczególności modyfikujące zasady wstępu na teren Sejmu¹¹, a także podejmowane incydentalnie uchwały Prezydium Sejmu¹².

8 Przepis ten stanowi, że Marszałek Sejmu sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej.

9 Zarządzenie nr 4 Marszałka Sejmu 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących posiedzenia Sejmu w związku z występowaniem koronawirusa SARS-CoV-2, niepublikowane.

10 Zarządzenie nr 5 Marszałka Sejmu z 25 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, niepublikowane.

11 Zarządzenie nr 3 Marszałka Sejmu z 6 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych związanych z zagrożeniem zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, niepublikowane, wydane w porozumieniu z Marszałkiem Senatu; zarządzenie to zostało dwukrotnie znowelizowane (również w porozumieniu z Marszałkiem Senatu), po pierwsze zarządzeniem nr 7 Marszałka Sejmu z 27 marca 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych związanych z zagrożeniem zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 oraz, po drugie, zarządzeniem nr 22 Marszałka Sejmu z 31 sierpnia 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych związanych z zagrożeniem zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

12 W szczególności uchwała nr 8 Prezydium Sejmu z 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących posiedzenia Sejmu w związku z występowaniem koronawirusa SARS-CoV-2, niepublikowana.

W uzupełnieniu należy odnotować, że pierwotnie przepisy działu IIIa regulaminu Sejmu miały obowiązywać do 30 czerwca 2020 roku¹³, lecz 19 czerwca 2020 roku Sejm uchylił to ograniczenie czasowe¹⁴. W rezultacie przepisy te wciąż obowiązują, aczkolwiek w czerwcu 2021 roku, od 32. posiedzenia IX kadencji, Sejm powrócił do zwykłego, „przedpandemicznego” sposobu obradowania¹⁵. Nie zmienia to faktu, że o ile nie zostanie zniesiony stan epidemii, o tyle w dowolnym momencie pozostanie możliwość powrotu do organizacji posiedzeń w sposób przewidziany przepisami działu IIIa regulaminu.

Konstytucyjne ramy organizacji posiedzeń Sejmu w czasie pandemii

Punktem wyjścia rozważań na temat konstytucyjnych uwarunkowań organizacji posiedzeń Sejmu w czasie trwającej pandemii powinno być przywołanie przepisu, który jak dotąd nie znalazł zastosowania w związku z zagrożeniem epidemicznym, tj. art. 228 ust. 1 Konstytucji. Jak wiadomo, przepis ten wskazuje kluczowe przesłanki warunkujące wprowadzenie stanów nadzwyczajnych, tj. a) wystąpienie „szczególnych zagrożeń”, a także b) brak możliwości usunięcia tych zagrożeń za pomocą „zwykłych środków konstytucyjnych”. *Prima facie* niewprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych w marcu 2020 roku w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2 sprawia, że przywołany przepis wydaje się istotny jedynie w rozważaniach na temat tego, czy powstrzymanie się od takiego kroku przez władze publiczne, tj. w praktyce przez Radę Ministrów jako organu władnego do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji), nie naruszało ustawy zasadniczej¹⁶. Niemniej jednak wydaje się, że art. 228 ust. 1 rzutuje na kierunek wykładni przepisów konstytucyjnych determinujących sposób obradowania Sejmu w czasie pandemii.

Przede wszystkim za bezsporne należy uznać stanowisko, że „Polska konstytucja opiera się na założeniu, że nawet w przypadku wprowadzenia stanu wojennego

13 Art. 2 noweli regulaminu Sejmu z 26 marca 2020 r.

14 Art. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 czerwca 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2020 r., poz. 558).

15 Warto dodać, że uchylone zostało przywołane wcześniej ogólne zarządzenie Marszałka Sejmu dotyczące organizacji posiedzeń, zob. zarządzenie nr 12 Marszałka Sejmu z dnia 7 lipca 2021 r. uchylające zarządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących posiedzenia Sejmu w związku z występowaniem koronawirusa SARS-CoV-2, niepublikowane.

16 Na ten temat zob. zwł. P. Tuleja, op. cit. i przywołane tam stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

lub jednego ze stanów nadzwyczajnych funkcjonowanie Sejmu nie ulega zawieszeniu¹⁷. Rzeczywiście, jeśli na gruncie art. 228 ust. 1 Konstytucji stwierdzić, że istotą działania państwa w stanach nadzwyczajnych jest możliwość odstąpienia od stosowania „zwykłych środków konstytucyjnych” na rzecz „środków szczególnych”, to rozwiązania przewidziane w przepisach rozdziału XI Konstytucji odnoszącego się do stanów nadzwyczajnych jedynie w art. 234 ust. 1 przewidują brak możliwości zebrania się Sejmu na posiedzenie (w czasie stanu wojennego), umożliwiając wtedy wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy¹⁸. Pozostałe przepisy rozdziału XI nie tylko milczą na temat ewentualnego paraliżu działalności izby w czasie któregoś ze stanów nadzwyczajnych, lecz także – przeciwnie – zakładają aktywną rolę Sejmu w zakresie możliwości uchylania rozporządzeń wprowadzających stan wojenny bądź wyjątkowy (art. 231 Konstytucji), a także wyrażania zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego (art. 230 ust. 2 Konstytucji) czy stanu klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji). W tym kontekście zasadne wydaje się postawienie pytania, czy w celu zagwarantowania możliwości wykonywania przez Sejm swoich kompetencji w czasie stanu nadzwyczajnego dopuszczalne byłoby wprowadzenie szczególnych rozwiązań organizacyjnych, np. posiedzeń hybrydowych przewidzianych przez dział IIIa regulaminu Sejmu, czy wręcz odstąpienie od konstytucyjnych przepisów regulujących funkcjonowanie Sejmu, np. obniżenie kworum koniecznego dla uchwalania ustaw poniżej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120 Konstytucji)¹⁹.

O ile jednak zarysowany wyżej problem mógłby być analizowany w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, o tyle inaczej należy go postrzegać w sytuacji trwającej pandemii wirusa SARS-CoV-2, kiedy to żadnego ze stanów nadzwyczajnych nie wprowadzono²⁰. Oznacza to bowiem, że w świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji państwo funkcjonuje w zwykłym stanie konstytucyjnym, przy zastosowaniu zwykłych środków. Taki stan rzeczy skłania do wniosku, że sposób wykładni norm

17 P. Sobolewski, *W sprawie dopuszczalności zmiany regulaminu Sejmu w celu zapewnienia możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3, s. 217.

18 Dla porządku należy dodać, że ustawa zasadnicza przewiduje ponadto „zastępczy” tryb wypowiedzenia wojny przez Prezydenta RP, jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie (art. 116 ust. 2 Konstytucji).

19 P. Radziejewicz, *Uwagi do art. 109*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021. Zob. też M. Jarentowski, R. Kapeliński, *Opinia do projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97)*, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Warszawa 2020, s. 10, Senat RP, www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5514/plik/097o.pdf (dostęp 2.07.2021).

20 Pomijam w tym miejscu fakt obowiązywania na części terytorium RP (obszar przy granicy z Białorusią) stanu wyjątkowego od 2 września 2021 r. do 30 listopada 2021 r., gdyż ów stan nadzwyczajny został wprowadzony z innej przyczyny niż pandemia.

konstytucyjnych regulujących funkcjonowanie Sejmu w obecnych warunkach epidemicznych powinien być co do zasady taki sam, jak w warunkach sprzed marca 2020 roku. Z tego względu nietrafne wydaje się powoływanie się na „nadzwyczajne okoliczności” dotyczące zagrożenia życia i zdrowia jako na jeden z podstawowych powodów uzasadniających wprowadzenie działu IIIa regulaminu Sejmu²¹, gdyż w świetle Konstytucji okoliczności te są, wskutek powstrzymania się od wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, wciąż „zwyczajne”. Okoliczność, że zgodnie z art. 198a ust. 1 przepisy tego działu mogą być stosowane zarówno w stanie nadzwyczajnym, jak i w zarządzonym 20 marca 2020 roku²² stanie epidemii, jest nieistotna. Nie ulega bowiem wątpliwości, że stan epidemii nie może być uznany za jeden ze stanów nadzwyczajnych, gdyż lista tych stanów jest zamknięta, a przy tym określona wyłącznie w Konstytucji²³. Warto przy tym odnotować stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w dwóch orzeczeniach dotyczących tzw. zarządzania kryzysowego, tj. w wyroku z 21 kwietnia 2009 roku, K 50/07²⁴, oraz wyroku z 3 lipca 2012 roku, K 22/09²⁵, zgodnie z którym ustawowe regulacje dotyczące przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym nie mogą obchodzić przepisów rozdziału XI Konstytucji ani – tym bardziej – nie mogą ich naruszać. Pogląd TK wydaje się w pełni adekwatny w odniesieniu do instytucji stanu epidemii, skłaniając tym samym do innego, bardziej restrykcyjnego sposobu interpretowania przepisów działu IIIa regulaminu Sejmu w przypadku ich stosowania w aktualnym stanie epidemii niż w sytuacji, gdyby stosowano je w czasie któregoś ze stanów nadzwyczajnych. Wprowadzone w marcu 2020 roku szczególne rozwiązania dotyczące organizacji posiedzeń Sejmu mogłyby być zatem uznane za dopuszczalne konstytucyjnie jedynie wówczas, gdy konstytucyjne normy determinujące sposób organizacji posiedzeń okazałyby się na tyle „pojemne”, że umożliwiałyby stosowanie owych szczególnych rozwiązań nawet w czasie przed wybuchem pandemii SARS-CoV-2. Nie ulega przy tym wątpliwości, że na zakres owej pojemności interpretacyjnej opisywanych niżej norm konstytucyjnych wpływa ogólnie podejście do wykładni konstytucji, w szczególności

21 Zob. B. Przywora, *W sprawie zgodności z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. unormowań umożliwiających odbywanie posiedzenia Sejmu, komisji lub podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej pozwalających na porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4.

22 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

23 Zamiast wielu zob. P. Radziewicz, *Uwagi do art. 228*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.

24 OTK-A ZU 2009 r., nr 4, poz. 51.

25 OTK-A ZU 2012 r., nr 7, poz. 74.

przesądzenie podstawowej kwestii, jaką stanowi odpowiedź na pytanie, czy właściwsza jest dynamiczna, czy statyczna interpretacja jej norm²⁶.

Jak dotąd w piśmiennictwie za podstawowy wzorzec konstytucyjny rzutujący na ocenę dopuszczalności organizacji posiedzeń Sejmu w trybie hybrydowym uznawano art. 109 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Sejm obraduje na posiedzeniach. Kluczowym problemem jest ustalenie znaczenia konstytucyjnego terminu „posiedzenie”²⁷, tj. przesądzenie, czy oznacza on konieczność zgrupowania (fizycznego) posłów w jednym miejscu, tj. w jednej sali. Warto odnotować, że do czasu przyjęcia noweli regulaminu Sejmu z 26 marca 2020 roku doktryna w zasadzie nie analizowała tej kwestii, przyjmując jednolicie, za L. Garlickim, że „przez pojęcie posiedzenia należy rozumieć zgromadzenie pełnego składu izby, zwołane przez jej organ kierowniczy (marszałka lub prezydium) w celu obradowania nad sprawami objętymi porządkiem dziennym”²⁸. Odnotowano natomiast przypadki posiedzeń Sejmu odbywających się w gmachu parlamentu, lecz w innej sali niż sala posiedzeń Sejmu, aprobując taką wyjątkową praktykę, pod warunkiem stworzenia gwarancji stosowania regulaminu Sejmu oraz wykonywania mandatu posła i senatora²⁹.

Dotychczasowe wypowiedzi doktrynalne dotyczące oceny możliwości organizacji posiedzeń Sejmu w formie hybrydowej ukazują zasadniczą rozbieżność wśród autorów analizujących tę kwestię. Z jednej strony sformułowano stanowiska opierające się na przekonaniu, że art. 109 ust. 1 Konstytucji nie nakazuje zgromadzenia posłów w jednym miejscu (sali) w celu przeprowadzenia posiedzenia plenarnego, wskazując jedynie, iż nakaz obradowania izby na posiedzeniach wyklucza możliwość wykonywania jej kompetencji przez organy Sejmu (R. Grabowski)³⁰. Do zbieżnego wniosku doszli autorzy opinii Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, tj. P. Sobolewski³¹ oraz B. Przywora³², a także opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, M. Jarentowski i R. Kapeliński³³. Z kolei pogląd przeciwny, zakładający, że przeprowadzenie posiedzenia Sejmu wymaga fizycznego zgromadzenia

26 P. Radziewicz, *Czy posłowie...*

27 A także związanego z nim pojęcia „obrad”.

28 L. Garlicki, *Uwagi do art. 109*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 7.

29 P. Radziewicz, *Uwagi do art. 109...*

30 R. Grabowski, *Admissibility of Remote Deliberation and Voting in the Polish Parliament. The Functioning of the Sejm and Senate During the COVID-19 Pandemics*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6, s. 152–153.

31 P. Sobolewski, op. cit., s. 227–228.

32 B. Przywora, op. cit., s. 199–200.

33 M. Jarentowski, R. Kapeliński, op. cit., s. 8.

posłów w jednym miejscu, wyrazili J. Juchniewicz³⁴, M. Chmaj³⁵, a także, wcześniej, M.M. Wiszowaty, opiniujący projekt noweli regulaminu Senatu przewidujący możliwość zdalnego uczestnictwa senatorów w obradach izby³⁶. Ponadto wątpliwości odnoszące się do tej kwestii wyraził P. Radziewicz, aczkolwiek nie sformułował stanowczego poglądu, przywołując wspomniany już wcześniej nierozstrzygnięty przez doktrynę polską dylemat między statyczną a dynamiczną wykładnią norm konstytucyjnych, w tym przypadku art. 109 Konstytucji. Zauważył jednak, że dopuszczalność odstąpienia od niekontrowersyjnej przed marcem 2020 roku interpretacji pojęcia „posiedzenia” byłaby bardziej uzasadniona, gdyby odnosiła się do funkcjonowania Sejmu w czasie stanu nadzwyczajnego. Z drugiej strony autor ten podkreślił, że „stworzenie możliwości zdalnej pracy Sejmu za pomocą środków komunikacji elektronicznej było pragmatycznie korzystne w trudnej i nietypowej sytuacji funkcjonowania państwa w czasie pandemii wirusa SARS-CoV-2”³⁷.

Doceniając praktyczną użyteczność możliwości zdalnego udziału posłów w posiedzeniach izby (a przy tym pomijając w tym miejscu uwzględnienie doniosłego problemu, jaki stanowi możliwość zagwarantowania, że w taki sposób faktycznie uczestniczy w obradach poseł, a nie inna osoba – o czym szerzej w dalszej części tekstu), zgodność zdalnego obradowania z art. 109 ust. 1 Konstytucji jest wątpliwa. Wydaje się, że pojęcie „posiedzenie” ma charakter tzw. zastanego pojęcia konstytucyjnego, czyli ukształtowanego w toku wieloletniej ewolucji norm konstytucyjnych oraz ich interpretacji. Jeżeli uznać posiedzenie za pojęcie zastane, co aprobują nawet autorzy dopuszczający możliwość zdalnego udziału posłów w posiedzeniach³⁸, to trudno abstrahować od tego, że przed marcem 2020 roku doktryna powszechnie przyjmowała, iż posiedzenie oznacza obradowanie parlamentarzystów zgromadzonych w jednej sali obrad. Możliwość radykalnej reinterpretacji tego pojęcia, a za taką należy postrzegać przyjęcie, że posiedzenie nie wymaga fizycznej obecności parlamentarzystów w jednym miejscu, wydaje się wątpliwa, zwłaszcza w sytuacji, gdy Sejm obraduje w warunkach „zwykłych środków konstytucyjnych”, a nie w czasie stanu nadzwyczajnego.

34 J. Juchniewicz, *Comments on the Amendment of The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland Dated 26 March 2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5, s. 93.

35 M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020, s. 39–41. Dla porządku należy odnotować, że wywód przywołanego autora obejmuje zarzut konstytucyjny wykraczający poza art. 109 ust. 1 Konstytucji, a obejmujący m.in. kwestię zgodności uczestnictwa w posiedzeniu Sejmu przez Internet z art. 120 Konstytucji.

36 M.M. Wiszowaty, op. cit., s. 10–11.

37 P. Radziewicz, *Uwagi do art. 109...*

38 Zob. np. B. Przywora, op. cit., s. 198.

Drugim przepisem konstytucyjnym, którzy może wpływać na ocenę analizowanego sposobu obradowania Sejmu, jest art. 120 ustawy zasadniczej określający warunki uchwalania przez Sejm ustaw oraz podejmowania uchwał. Istotą problemu jest wykładnia występującego w tym przepisie pojęcia „obecności”, tj. *clue* instytucji kworum. Należy podkreślić, że jakkolwiek problem ten pojawia się w opracowaniach poświęconych prawnej analizie hybrydowych posiedzeń Sejmu³⁹, to doktrynalne kontrowersje odnośnie do interpretacji pojęcia „obecności” występują od wielu lat, inaczej niż w przypadku omówionego wcześniej problemu wykładni pojęcia „posiedzenia”. Spór dotyczący tego, czy obecność, o której mowa w art. 120 Konstytucji, manifestuje się w udziale w głosowaniu, czy też oznacza wyłącznie fizyczną obecność posłów na sali (co oznaczałoby, że posłowie, którzy przebywają na sali posiedzeń, a nie uczestniczą w głosowaniu, są uwzględniani przy ustalaniu kworum), jest dobrze opisany w piśmiennictwie konstytucyjnym⁴⁰. Nie chcąc powtarzać uwag zawartych w innym opracowaniu⁴¹, wypada ograniczyć się do stwierdzenia, że zasadne jest opowiedzenie się za pierwszą z podanych wyżej możliwości interpretacyjnych art. 120 Konstytucji, czyli powiązaniu obecności z udziałem posłów w głosowaniu. W konsekwencji trzeba uznać, że z pojęcia tego nie sposób jest wyprowadzić nakazu fizycznej obecności posłów w jednej sali obrad, a więc wykluczyć możliwości głosowania w ramach zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu Sejmu.

Trzecim wzorcem konstytucyjnym, który był przywoływany w rozważaniach na temat hybrydowych posiedzeń Sejmu, jest art. 104 Konstytucji statuujący w ust. 1 zasadę wolnego mandatu parlamentarnego. *Prima facie*, zasada ta, wsparta ogólną (i bezspornie trafną) charakterystyką Sejmu jako kolegialnego organu władzy publicznej, może skłaniać do aprobaty możliwości zdalnego uczestnictwa posłów w posiedzeniu izby. Nawiązując do uwag P. Sobolewskiego, chodzi tu o „dyrektywę zapewnienia możliwości aktywnego udziału w posiedzeniu jak największej liczby posłów”. Zdaniem tego autora, „realizacja tej zasady wymaga, aby przy wykładni przepisów konstytucji, w zakresie, w jakim warstwa literalna tych przepisów pozwala na taką interpretację, wybierać taki wariant interpretacyjny, który umożliwi udział

39 Zob. np. P. Sobolewski, op. cit., s. 220–226 oraz R. Grabowski, op. cit., s. 153.

40 Z najnowszych opracowań zob. P. Czarny, *O problemie quorum w Sejmie i w Senacie*, w: A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty (red.), *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szymta*, Gdańsk 2020.

41 P. Chybalski, *Uwagi do art. 120*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II: Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 502–503.

w pracach Sejmu jak największej liczby posłów⁴². Ponadto wydaje się, że z art. 104 Konstytucji można powiązać dalsze uwagi P. Sobolewskiego, w których akcentuje on celowość wprowadzenia możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniach Sejmu w kontekście podstawowego prawa posłów do aktywnego udziału w pracach izby⁴³. Nie ulega przy tym wątpliwości, że taka forma udziału w posiedzeniu może być szczególnie użyteczna dla parlamentarzystów, którzy z powodów zdrowotnych, np. przebywania na kwarantannie bądź izolacji domowej, nie mają możliwości osobistego przybycia na teren Sejmu w czasie posiedzenia.

Ponownie doceniając praktyczną użyteczność zdalnego uczestnictwa w obradach, trzeba podkreślić, że przedstawiona wyżej argumentacja konstytucyjna jest dyskusyjna. Przede wszystkim choć z Konstytucji, w tym z art. 104 ust. 1, bez wątpienia wynika obowiązek zapewnienia wszystkim posłom możliwości efektywnego sprawowania mandatu parlamentarnego, w szczególności realizacji ich podstawowego prawa i obowiązku, jakim jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu i jego organów (art. 3 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴⁴), to nie oznacza on konieczności zagwarantowania posłom możliwości udziału w posiedzeniu w każdym przypadku („za wszelką cenę”). Możliwość wystąpienia niezależnych od woli parlamentarzysty okoliczności (np. choroby), w wyniku których nie może on wziąć udziału w posiedzeniu izby, jest znana polskiej praktyce parlamentarnej od lat, nie wywołując jakichkolwiek wątpliwości prawnych. Zgodnie z art. 7 ust. 8 regulaminu Sejmu do przyczyn usprawiedliwiających niemożność wzięcia przez posła udziału w posiedzeniu Sejmu lub komisji bądź w głosowaniu zalicza się m.in. chorobę albo konieczność opieki nad chorym (pkt 1), a także inne ważne, niemożliwe do przewidzenia lub nieuchronne przeszkody (pkt 5). Co więcej, występowanie konstytucyjnej instytucji kworum również świadczy o założeniu ustawodawcy konstytucyjnego, iż Sejm może (zapewne stosunkowo często) obradować w składzie niepełnym, co, dopóki wymóg zachowania kworum jest spełniony, nie wpływa na możliwość podejmowania przez izbę rozstrzygnięć w formie głosowań. Co oczywiste, brak możliwości funkcjonowania izby w warunkach pandemicznych pojawiłby się wówczas, gdyby ponad 230 posłów nie mogłoby z powodów zdrowotnych uczestniczyć w posiedzeniu, co w pandemii wirusa SARS-CoV-2 w praktyce nie nastąpiło (a nawet, jak się wydaje, nie było takiego zagrożenia).

Zwolennicy dopuszczalności zdalnego udziału posłów w posiedzeniu Sejmu zdają się natomiast ignorować zasygnalizowany już wcześniej problem weryfikacji,

42 P. Sobolewski, op. cit., s. 217.

43 Ibidem, s. 218–219.

44 Dz.U. z 2018 r., poz. 1799 ze zm.

czy osobą faktycznie uczestniczącą w obradach w takiej formie jest rzeczywiście parlamentarzysta. Zgodnie z art. 198c ust. 1 regulaminu Sejmu zdalny udział posła w obradach „nie może powodować wyłączenia bądź ograniczenia praw posła określonych w przepisach prawa”, jednak w obecnych warunkach organizacyjno-technicznych dotyczących posiedzeń hybrydowych nie jest możliwe pełne zagwarantowanie, że owych praw, choćby do udziału w głosowaniu, nie będzie wykonywała osoba do tego nieuprawniona. Wprawdzie zgodnie z art. 198b regulaminu Sejmu w zarządzeniu Marszałka Sejmu określającym wymogi dotyczące środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość itp. zawarto nakaz, aby „środki te gwarantowały możliwość identyfikacji osoby, która z nich korzysta”, lecz gwarancja ta nie daje całkowitej pewności, gdyż co do zasady poseł uczestniczy zdalnie w obradach po zalogowaniu się na odpowiednie urządzenie, np. dostarczony przez Kancelarię Sejmu tablet⁴⁵. Taki stan rzeczy potencjalnie umożliwia udział w posiedzeniu osobie, która, w szczególności wbrew woli posła, pozyska login i hasło. W praktyce nie odnotowano przypadków wykradzenia posłom tych danych, biorąc jednak pod uwagę choćby doniesienia prasowe z lipca 2021 roku o atakach na systemy informatyczne Sejmu⁴⁶, sygnalizowane w tym miejscu obawy nie są bezpodstawne⁴⁷. Wydaje się bezsporne, że jedynie osobiste stawiennictwo posłów na sali posiedzeń izby daje pewność, iż w obradach biorą udział wyłącznie parlamentarzyści. Tymczasem na gruncie konstytucyjnym jest to kwestia fundamentalna, gdyż w świetle art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej, pomijając przewidziane przez Konstytucję formy demokracji bezpośredniej, uprawnieni do reprezentowania Narodu są wyłącznie jego przedstawiciele.

Ostatnim przepisem konstytucyjnym, który należy wziąć pod uwagę, analizując dopuszczalność posiedzeń Sejmu w trybie hybrydowym, jest art. 61 ust. 2 Konstytucji, przewidujący szczególną postać obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej. Chodzi tu o prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. W skali konstytucyjnej jest to szczególnie precyzyjnie uregulowane prawo obywatelskie, a przy tym wyjątkowo daleko idące. W odniesieniu do Sejmu w praktyce oznacza ono konstytucjonalizację galerii sejmowej. Co więcej,

⁴⁵ § 3 pkt 3 zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z 27 marca 2020 r. w sprawie środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość udostępnianych posłom oraz innym uprawnionym do uczestniczenia w posiedzeniu Sejmu, niepublikowane.

⁴⁶ Zob. np. *Sejmowa poczta też zhakowana. ABW potwierdza*, „Rzeczpospolita”, www.rp.pl/sluzby/art53901-sejmowa-poczta-tez-zhakowana-abw-potwierdza (dostęp 2.07.2021).

⁴⁷ Osobny problem stanowią sygnalizowane niekiedy przez posłów problemy techniczne, choćby z łączem internetowym, które utrudniają zdalny udział w posiedzeniu.

obejmuje ono konieczność zagwarantowania osobom na niej przebywającym, nie tylko przedstawicielom mediów, technicznych możliwości osobistej rejestracji obrazu i dźwięku⁴⁸. Oczywiście należy zastrzec, że analizowane prawo nie ma charakteru absolutnego. Przykładowo jest ono wyłączone w sytuacji, gdy Sejm skorzysta z przewidzianej w art. 113 Konstytucji możliwości utajnienia obrad⁴⁹.

Pozornie przepisy działu IIIa regulaminu Sejmu sprzyjają realizacji prawa przewidzianego w art. 61 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 198h regulaminu Sejmu urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad z posiedzenia Sejmu odbywanego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość jest zapis audiowizualny. Przywołany przepis stanowi normatywną podstawę rejestrowania przez służby Kancelarii Sejmu przebiegu obrad (obrazu i dźwięku), wykraczając poza właściwą dla posiedzeń prowadzonych w trybie zwykłym regulację przewidującą sporządzanie protokołów posiedzeń oraz sprawozdań stenograficznych (art. 176 regulaminu Sejmu). Co więcej, zgodnie z wieloletnią praktyką sejmową transmisja obrad jest powszechnie dostępna online w Systemie Informatycznym Sejmu, zarówno w czasie rzeczywistym, jak i w postaci dostępu do nagrań archiwalnych. Nie ma przy tym przeszkód, aby zainteresowane osoby śledziły obrady w trybie hybrydowym, gdyż udostępniana przez Kancelarię Sejmu transmisja obejmuje wypowiedzi posłów biorących udział w obradach w sposób zdalny.

Bliższa analiza zarysowanych rozwiązań ujawnia jednak wątpliwość konstytucyjną. W sytuacji obrad w trybie hybrydowym podstawową formą potencjalnego korzystania z prawa wstępu przewidzianego w art. 61 ust. 2 Konstytucji jest śledzenie wspomnianej transmisji z obrad. Jakkolwiek *prima facie* jest to równoważne z obserwacją obrad z galerii, to jednak pojawia się problem zagwarantowania obywatelom możliwości osobistej rejestracji dźwięku lub obrazu. Obywatel nie jest bowiem w stanie samodzielnie zarejestrować przebiegu obrad, lecz może dokonać rejestracji (nagrania) jedynie na podstawie transmisji zamieszczonej w Systemie Informatycznym Sejmu. Nie ma więc, mówiąc obrazowo, „władzy nad nagraniem”, co nie koresponduje z zakresem analizowanego prawa obywatelskiego.

Podsumowując tę część rozważań, wydaje się, że mimo niewątpliwej praktycznej użyteczności wprowadzenia w marcu 2020 roku możliwości prowadzenia posiedzeń Sejmu w trybie hybrydowym przyjęte wówczas szczególnie podstawy normatywne mogą wywoływać wątpliwości konstytucyjne, wykraczając poza określony

48 M. Wild, *Uwagi do art. 61*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. I: Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1427.

49 W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Uwagi do art. 61*, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Warszawa 2016, s. 497.

w art. 112 Konstytucji, a w istocie zdeterminowany – przynajmniej pośrednio – przez wszystkie omówione wyżej regulacje konstytucyjne zakres tzw. autonomii regulaminowej Sejmu. Teza ta nie neguje tego, że w świetle powyższych uwag ocena tej kwestii jest stosunkowo złożona. W moim przekonaniu wątpliwości konstytucyjne zostały w dużej mierze spowodowane powstrzymaniem się przez właściwe organy władzy publicznej od wprowadzenia, w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2, stanu nadzwyczajnego. Jak wskazano wcześniej, taki stan rzeczy przemawia za interpretacją norm konstytucyjnych determinujących przebieg posiedzeń Sejmu w sposób, w jaki dokonywano tego przed rozpoczęciem się wciąż trwającej pandemii.

Zakres możliwości reorganizacji posiedzeń Sejmu na podstawie ogólnych przepisów regulaminowych

Niejako w uzupełnieniu wcześniejszych rozważań warto podjąć analizę możliwości zmodyfikowania sposobu organizacji posiedzeń Sejmu na podstawie ogólnych, obowiązujących od lat rozwiązań przewidzianych w przepisach regulaminu Sejmu. Rozważania te odnoszą się do hipotetycznej sytuacji, w której izba nie dokonałaby noweli regulaminu obejmującej wprowadzenie dzisiejszego działu IIIa. Wydaje się, że w pewnym zakresie możliwe byłoby wówczas dokonanie zmiany sposobu przeprowadzania posiedzeń, aczkolwiek nie tak daleko idącej jak zmiany wynikające z przepisów ww. działu.

Potencjalne zmiany organizacyjne mogłyby bazować na określonym sposobie wykładni dwóch pojemnych znaczeniowo pojęć regulaminowych, tj. „sali posiedzeń Sejmu” (art. 1 ust. 3 regulaminu), które w przepisach występuje zamiennie z pojęciem „sali obrad Sejmu” (np. art. 7 ust. 1 oraz art. 170 ust. 4), a także pojęcia „urządzenie do liczenia głosów” (art. 188 ust. 2 pkt 1 oraz art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu). Otóż, jak już wskazano wcześniej, normatywne pojęcie „sali posiedzeń” czy „sali obrad” izby nie odnoszą się wyłącznie do zwykłej sali obrad, lecz, upraszczając, do dowolnej sali, w której Sejm zbierze się w celu przeprowadzenia obrad. Z kolei „urządzenie do liczenia głosów” to niekoniecznie jedynie elektroniczny system zainstalowany w zwykłej sali obrad, lecz, jak się wydaje, dowolne urządzenie techniczne umożliwiające posłom udział w głosowaniach, np. aplikacja zainstalowana na tabletach dostarczonych parlamentarzystom przez Kancelarię Sejmu.

Poszukując możliwości reorganizacji posiedzeń Sejmu na podstawie przywołanych wyżej przepisów z poszanowaniem, w największym możliwym stopniu, omówionych wcześniej uwarunkowań konstytucyjnych, należałoby, po pierwsze, uznać za dopuszczalne maksymalne rozsadzenie posłów na sali obrad, np.

z wykorzystaniem miejsc przewidzianych dla innych potencjalnych uczestników posiedzenia, czy przynajmniej części miejsc na galerii sejmowej. Po drugie, za W. Odrowąż-Sypniewskim można sformułować z ostrożnością tezę, że „konstytucyjny model »obrad Sejmu na posiedzeniu« – w kontekście autonomii regulaminowej Sejmu pozwalającej na określenie w regulaminie Sejmu »organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu« – mieści w sobie możliwość przeprowadzenia posiedzenia Sejmu w kilku (wielu) pomieszczeniach”⁵⁰. Trzeba jednak zastrzec, że musiałyby to być wyłącznie pomieszczenia znajdujące się w kompleksie budynków sejmowych, gdyż, jak się wydaje, można byłoby wówczas twierdzić, że doszło do zgromadzenia parlamentarzystów w jednym miejscu w celu odbycia posiedzenia. W takiej sytuacji za owo miejsce można bowiem postrzegać nie tylko jedną salę (w szczególności podstawową salę obrad Sejmu), lecz także wszystkie inne sale znajdujące się w kompleksie budynków sejmowych wskazane w ewentualnym zarządzeniu porządkowym wydanym przez Marszałka Sejmu w trybie art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu Sejmu. Na gruncie normatywnym pomieszczenia te należą do „obszaru należącego do Sejmu” w rozumieniu wskazanego przepisu regulaminowego, zaś jego cechą charakterystyczną (umożliwiającą uznanie ww. obszaru za jedno miejsce) stanowi okoliczność, że jest to teren, na którym władzę porządkową (swego rodzaju *imperium*) sprawuje Marszałek Sejmu. Poseł znajdujący się na tym obszarze znajduje się „w Sejmie” w rozumieniu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a tym samym wykonuje tam przewidzianą w ustawie grupę praw i obowiązków „w Sejmie” (zob. tytuł rozdziału 3 tej ustawy).

Przedstawiony alternatywny sposób organizacji posiedzeń Sejmu w czasie pandemii umożliwiłby funkcjonowanie izby w sytuacji epidemicznej, zmniejszając przy tym, poprzez rozlokowanie posłów w różnych salach, ryzyko zagrożenia zdrowia parlamentarzystów. Minimalizowałby również omówiony wcześniej problem konieczności zagwarantowania, że w posiedzeniu uczestniczy poseł, a nie inna, nieuprawniona do tego osoba. Z kolei wciąż wątpliwe mogłoby być umożliwienie obywatelom korzystania z przysługującego im prawa wstępu (art. 61 ust. 2 Konstytucji). Ponadto konieczne byłoby osobiste stawiennictwo posłów w kompleksie budynków sejmowych, co uniemożliwiłoby udział w obradach posłom pozostającym na kwarantannie bądź w izolacji.

50 W. Odrowąż-Sypniewski, *Notatka z dnia 18 marca 2020 r. na temat dopuszczalności zwołania posiedzenia Sejmu w trybie zakładającym prowadzenie obrad Sejmu z wykorzystaniem telebimów (zagadnienie kworum)*, niepublikowana. Cyt. za P. Sobolewski, op. cit., s. 228.

Wnioski

Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym tekście, trzeba podkreślić, że rozpoczęcie się w marcu 2020 roku pandemii wirusa SARS-CoV-2 było wydarzeniem nagłym, a przy tym niemającym precedensu w ostatnich dziesięcioleciach. Wymusiło ono szybką reakcję organów władzy publicznej, mającą na celu zagwarantowanie w miarę możliwości jak najsprawniejszego działania aparatu państwowego. Podjęte wówczas działania prawodawcze Sejmu i jego organów wpisują się w ten trend, a praktyka stosowania przyjętych wówczas rozwiązań umożliwiła funkcjonowanie izby, przynajmniej w ograniczonej skali aktywności. Tym samym, jak podkreślono w przywoływanych w tekście wypowiedziach doktrynalnych, z praktycznego punktu widzenia rozwiązania te okazały się użyteczne.

Prakseologiczna wartość rozwiązań normatywnych odnoszących się do szczególnej formy hybrydowych posiedzeń Sejmu w czasie pandemii nie dezaktualizuje jednak pytania o ich konstytucyjną dopuszczalność. Niezależnie od zaprezentowanej wyżej złożoności tego problemu wydaje się, że przyjęte w marcu 2020 roku regulacje prawne mogą wywoływać zastrzeżenia konstytucyjne. Oczywiście trudno przy tym przewidzieć rezultat ewentualnej kontroli konstytucyjności trybu dojścia do skutku aktów prawnych, w szczególności ustaw, uchwalonych przez Sejm podczas posiedzeń prowadzonych w trybie hybrydowym. W szczególności z uwagi na fakt, że rozwiązania te nie były stosowane w czasie stanu nadzwyczajnego, lecz w ramach „zwykłych środków konstytucyjnych”, możliwe jest jednak wyobrażenie sobie negatywnego wyniku owej proceduralnej kontroli konstytucyjności.

Bibliografia

- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020.
- Chybalski P., *Uwagi do art. 120*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II: Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Czarny P., *O problemie quorum w Sejmie i w Senacie*, w: A. Gajda, K. Grajewski, A. Ryteł-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty (red.), *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk 2020.
- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 109*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Warszawa 2001.

- Grabowski R., *Admissibility of Remote Deliberation and Voting in the Polish Parliament. The Functioning of the Sejm and Senate During the COVID-19 Pandemics*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 6.
- Jarentowski M., Kapeliński R., *Opinia do projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97)*, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Warszawa 2020, Senat RP, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5514/plik/097o.pdf>.
- Juchniewicz J., *Comments on the Amendment of The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland Dated 26 March 2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 5.
- Krzemiński M., *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Tak, ale...*, Konstytucyjny.pl, <http://konstytucyjny.pl/marcin-krzeminski-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-tak-ale>.
- Przywora B., *W sprawie zgodności z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. unormowań umożliwiających odbywanie posiedzenia Sejmu, komisji lub podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej pozwalających na porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 4.
- Radziewicz P., *Czy posłowie mogą obradować zdalnie? Nie, ale...*, Konstytucyjny.pl, <http://konstytucyjny.pl/piotr-radziewicz-czy-poslowie-moga-obradowac-zdalnie-nie-ale/>.
- Radziewicz P., *Uwagi do art. 109*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Radziewicz P., *Uwagi do art. 228*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Sobolewski P., *W sprawie dopuszczalności zmiany regulaminu Sejmu w celu zapewnienia możliwości odbywania posiedzeń Sejmu z wykorzystaniem elektronicznych środków porozumiewania się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 3.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Uwagi do art. 61*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, z. 9.
- Wild M., *Uwagi do art. 61*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. I: Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Wiszowaty M.M., *Opinia prawna na temat zgodności przepisów zawartych w projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 97) z przepisami Konstytucji RP*, Opinie i ekspertyzy. OE-297, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu, Warszawa 2020.

Constitutional framework determining the organisation of sittings of the Sejm in times of pandemic

Abstract

The problem of functioning of the Sejm in time of the SARS-CoV-2 pandemic is currently a matter being, due to obvious reasons, often discussed by Polish legal doctrine. The purpose of the paper was to carry out a dogmatic analysis of constitutional rules with determine the allowed scope of modification or organising plenary sittings of the Sejm, what allowed to draw conclusions regarding the constitutionality of the so-called hybrid model of sittings introduced as a result of the adoption of the amendments of the Standing Orders on 26th March 2020. While a practical value of the model of hybrid plenary sittings, i.e. with a possibility of a remote participation of Deputies, cannot be questioned, the legal solutions in question raise doubts as to their conformity to the Constitution. Still it should be mentioned that there various doctrinal standpoints regarding this matter. A separate part of the paper was focused on the possibilities of reorganising plenary sittings of the Sejm on the basis of general, having been in force for many years, rules of the Standing Orders, i.e. in a hypothetical situation, if no normative changes regarding this issue had been in March 2020.

Keywords: constitution, Standing Orders of the Sejm, sitting of the Sejm, pandemic

CYTOWANIE

Chybalski P., *Konstytucyjne uwarunkowania organizacji posiedzeń Sejmu RP w czasie pandemii*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 59–76, DOI: 10.18276/ais.2022.38-04.



Michał Gajewski
mgr
Uniwersytet Warszawski
e-mail: MJGajewski95@gmail.com
ORCID: 0000-0002-8326-5906



Wpływ przepisów epizodycznych na praktykę specustaw

Streszczenie

Celem niniejszej publikacji jest analiza wpływu wprowadzenia przepisów epizodycznych do *Zasad techniki prawodawczej* w 2015 roku na praktykę tzw. specustaw. Na potrzeby badań przyjęto, że specustawa jest to ustawa wprowadzająca stan nadzwyczajny w systemie prawa przez zawieszenie obowiązywania przepisów prawnych zawartych w aktach normatywnych ogłoszonych w dzienniku urzędowym i niederogowanych. Definicja ta jest bardzo bliska przepisom epizodycznym, różni się jedynie brakiem wymogu tymczasowości odstępstwa.

Posługując się metodą dogmatycznoprawną i prostymi metodami statystycznymi, przeprowadzono analizę liczby uchwalonych specustaw w poszczególnych kadencjach Sejmu, rozkładu wnioskodawców oraz przyrostu liczbowego specustaw poszczególnych typów (np. inwestycyjne, pomoc podmiotom strategicznym). Analiza doprowadziła do wniosku, że wprowadzenie przepisów epizodycznych do *Zasad techniki prawodawczej* nie ograniczyło w żaden sposób praktyki specustaw, a wręcz przyczyniło się do jej rozwoju, o czym świadczy chociażby decyzja o skoncentrowaniu ustawodawstwa, którego celem jest walka z pandemią COVID-19, właśnie w specustawie, która opiera się na przepisach epizodycznych.

Słowa kluczowe: legislacja incydentalna, przepisy epizodyczne, specustawa, *Zasady Techniki Prawodawczej*, prawotwórstwo

Wprowadzenie

Przepisy epizodyczne zostały oficjalnie wprowadzone do *Zasad techniki prawodawczej*¹ (dalej ZTP) nowelizacją² z 2015 roku, która weszła w życie 1 marca 2016 roku. Należy jednak zauważyć, że przepisy spełniające wymogi (cechy) przepisów epizodycznych istniały i były wykorzystywane na długo przed nowelizacją ZTP. Mowa tu o polskiej praktyce legislacyjnej uchwalania tzw. specustaw, która sięga początku XXI wieku.

Specustawy najczęściej były uzasadniane szczególnymi warunkami i koniecznością ingerencji w istniejący system prawa, który okazywał się niewydolny w sytuacjach nadzwyczajnych, tłumaczonych m.in. imposybilizmem prawnym czy też zbyt skomplikowanymi wymogami proceduralnymi, uniemożliwiającymi „sprawne” osiągnięcie obranego celu. Bliskość formy i metody regulacji specustaw i przepisów epizodycznych pozwala na wskazanie, że istnieje pewna ciągła praktyka legislacyjna. Dlatego też nie powinno dziwić to, iż w sytuacji pandemii COVID-19 ustawodawca, rezygnując z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej czy stanu wyjątkowego, niejednokrotnie sięgał po przepisy epizodyczne i konstrukcję specustaw. W efekcie wprowadził stan nadzwyczajny w systemie prawa, nie wprowadzając go w systemie politycznym.

Po pięciu latach od wprowadzenia przepisów epizodycznych do polskiego porządku prawnego zasadne jest postawienie pytania, czy zmieniły one w jakikolwiek sposób praktykę polskich specustaw i jakiego rodzaju skutki wywołały w polskim systemie prawnym. Na początek analizie poddane będą regulacje zawarte w ZTP. Dalej, za pomocą metody dogmatyczno-prawnej i prostych metod statystycznych, przeprowadzona zostanie analiza liczby uchwalonych specustaw w poszczególnych kadencjach Sejmu, a także rozkładu wnioskodawców oraz przyrostu liczbowego specustaw poszczególnych typów. Celem analiz będzie wskazanie wpływu przepisów epizodycznych dodanych do ZTP na dotychczasową praktykę specustaw.

1 Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

2 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. poz. 1812).

Przepisy epizodyczne w Zasadach Techniki Prawodawczej

Kluczowym przepisem w tej materii jest § 29a ZTP, w którym sformułowano definicję legalną przepisów epizodycznych: „W przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony”³. Możemy zatem wskazać dwie cechy, które konstytuują tak zdefiniowany przepis epizodyczny: 1) wyraźnie określony okres obowiązywania; 2) wprowadzenie odstępstwa od obowiązujących przepisów.

Najwięcej kontrowersji budzą odstępstwa od przepisów obowiązujących w systemie prawa. To właśnie one są podstawowym kryterium odróżnienia przepisów epizodycznych od znanych od dziesięcioleci przepisów okresowych. W języku prawniczym istnieją trzy sposoby rozumienia tych ostatnich: rozumienie potoczne – jako ustawa uchwalona na określony okres czasu, rozumienie doktrynalne – zbliżone do *sunset legislation*, czy wreszcie wywiedzione z § 52 ZTP:

Przepis określający termin utraty mocy obowiązującej ustawy albo jej poszczególnych przepisów zamieszcza się tylko w przypadku, gdy ustawa albo jej poszczególne przepisy mają obowiązywać w ograniczonym czasie; utratę mocy obowiązującej ustawy albo jej poszczególnych przepisów można uzależnić od wystąpienia zdarzenia przyszłego tylko w przypadku, gdy termin jego wystąpienia można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej⁴.

Temat ustaw okresowych nie będzie dalej szczegółowo rozwijany, jednak odróżnianie poszczególnych form legislacji incydentalnej⁵ jest kluczowe dla odpowiedniego użycia danej formy oraz wprowadzenia ograniczeń korzystania z niej. Niewątpliwie forma legislacji incydentalnej obejmuje zarówno przepisy epizodyczne, jak i okresowe i oznacza wprowadzanie do systemu prawa uregulowań, których cechą nie jest ich stałość, lecz tymczasowość.

3 § 29a załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

4 § 52 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

5 „Legislacja incydentalna to forma legislacji zmieniająca zakres funkcjonowania instytucji prawnej bądź procedur gwarantujących jej status i funkcjonowanie, określonych obowiązującym ustawodawstwem, poprzez zawieszenie na określony okres części aktów czy przepisów prawnych ją konstytuujących i wprowadzenie na jej miejsce przepisów lub aktów o charakterze tymczasowym – podlegających autoderogacji mocą klauzuli, w której ustawodawca określa jej przyszłość. Forma ta może obejmować także wprowadzenie na określony czas nowych przepisów bądź całościowych aktów prawnych, dla materii wcześniej nienormowanej przez prawo”, zob. M.J. Gajewski, *Legislacja incydentalna*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 3 (105), s. 59–75.

Kolejny przepis rozdziału 4a § 29b ZTP zawiera techniczne normy wskazujące, jak oznaczać termin utraty mocy obowiązującej – ten przepis nie budzi większych wątpliwości poza możliwością uzależnienia utraty mocy od pewnego zdarzenia przeszłego, co podnosiła Rada Legislacyjna w swojej opinii do projektu nowelizacji⁶. Najbardziej powszechną praktyką w tym zakresie było przed 2004 rokiem uzależnianie wejścia określonych ustaw czy części przepisów prawnych od wejścia Polski do Unii Europejskiej. Praktyka ta zmierzała do odsunięcia na możliwie maksymalny okres efektywnej harmonizacji prawa polskiego z prawem Wspólnot Europejskich. Była następstwem lobbingu grup interesu lub odsunięciem w czasie kosztów państwa, gdy uchwalane ustawy wymagały tworzenia nowych instytucji czy kosztownych procedur.

Z kolei § 29c ZTP daje możliwość tworzenia ustaw epizodycznych, to jest odrębnych ustaw o charakterze epizodycznym. W tego rodzaju ustawie przepisy epizodyczne traktowane są jako przepisy merytoryczne. W przypadku gdy stanowią jedynie część „klasycznej” ustawy, powinny być umieszczone w rozdziale grupującym przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe.

Opisane powyżej paragrafy wyczerpują uregulowanie przepisów epizodycznych w ZTP. Podsumowując, można stwierdzić, że 1) przepisy epizodyczne zawieszają czasowo obowiązywanie innych przepisów; 2) należy wyraźnie określić datę ich obowiązywania; 3) mogą stać się fundamentem całościowej ustawy epizodycznej. Zasadnicze znaczenie ma jednak odpowiedź na pytanie, jak tego rodzaju przepisy funkcjonują w polskiej rzeczywistości społecznej – jakie pełnią funkcje nie tylko w systemie prawnym, lecz także w systemie społecznym i czy te funkcje powinny być regulowane w ZTP.

W ZTP nie istnieją żadne ograniczenia możliwości przedłużenia obowiązywania przepisów epizodycznych. Wprowadzono, jak już wspomniano, dyrektywę jasnego i precyzyjnego wyznaczenia dnia wygaśnięcia mocy obowiązującej, ale na tym poprzestano. Ten stan rzeczy należy ocenić negatywnie. Może to prowadzić do obchodzenia obowiązującego prawa i tworzenia równoległych regulacji prawnych, a w efekcie do fragmentaryzacji systemu prawa. Zważywszy na charakter przepisów epizodycznych i ich doniosłych prawnie skutków, możemy wyobrazić sobie dwa sposoby rozwiązania tego problemu. Pierwszy, idealistyczny (zakładający samoograniczanie racjonalnego ustawodawcy), polegałby na całkowitym zakazie przedłużania obowiązywania już raz uchwalonych przepisów epizodycznych. Drugi, minimalistyczny, wprowadzałby wymóg oceny funkcjonowania, debaty i decyzji

⁶ Rada Legislacyjna, *Opinia o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Warszawa 2015.

o przedłużeniu przed utratą mocy obowiązywania. Przyjęcie takiej formuły przybliżyłoby rodzime przepisy epizodyczne do stosownego w kręgu państw anglosaskiej kultury prawnej *sunset legislation*.

Drugą pominiętą kwestią jest konieczność merytorycznego uzasadnienia wprowadzenia przepisów epizodycznych. Ich wprowadzenie nie jest uzależnione od spełnienia jakichkolwiek warunków (np. takich jak w przypadku pilnych projektów ustaw). W ZTP nie ma jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych. Przepisy epizodyczne można zatem stosować w każdej możliwej dziedzinie regulacji, na każdym poziomie aktów normatywnych. Możliwa jest więc sytuacja krańcowa, w której fundamentalne dla obywateli uprawnienia mogą zostać zawieszane na podstawie projektu poselskiego niepodlegającego żadnej procedurze konsultacyjnej i niezawierającego Oceny Skutków Regulacji. Można wyobrazić sobie wiele innych rozwiązań w tej materii. Postulat, aby wyłącznie Rada Ministrów wyposażona w profesjonalne narzędzia (jak Rządowe Centrum Legislacji) i podlegająca kontroli Sejmu mogła korzystać z przepisów epizodycznych nie wydaje się nadmiernym ograniczeniem. Odrębnej dyskusji wymaga natomiast kwestia, czy opisany powyżej stan swoistego legislacyjnego imperializmu nie jest następstwem braku jakiegokolwiek formy ustawodawstwa delegowanego dla rządu i monistycznego polskiego systemu źródeł prawa.

Wprowadzenie zakazu stosowania przepisów epizodycznych w stosunku do prawa podatkowego (materii niezwykle delikatnej z punktu widzenia obywatela) może być kolejnym postulatem. Są to jedynie przykłady stworzone na potrzeby chwili, jednak należałoby zastanowić się, czy forma przepisów epizodycznych może być stosowana do każdego celu wyznaczonego przez każdego z inicjatorów procesu legislacyjnego. Takie przepisy w obecnej formie powinny zostać poddane ograniczeniom zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym. Dostrzegał to w licznych wyrokach Trybunał Konstytucyjny, gdy zajmował się specustawami. W uzasadnieniach wyroków wielokrotnie podkreślał, że tego rodzaju „droga na skróty” ustawodawcy powinna stanowić ostateczność w osiągnięciu nadrzędnego celu publicznego⁷. Co więcej, sama Rada Legislacyjna w przywoływanej już opinii do projektu nowelizacji ZTP zaznaczała, że przepisy epizodyczne powinny stanowić *ultima ratio*⁸. Oczywiście niezwykle trudnym zadaniem byłoby sformułowanie tego twierdzenia w języku prawnym ZTP, natomiast całkowite przemilczenie

7 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. akt K 9/12 (OTK-A 2012/11/136).

8 Rada Legislacyjna, op. cit.

tego problemu wydaje się niewłaściwe, zważywszy na charakter i skutki dla systemu prawa, które niosą ze sobą przepisy epizodyczne.

Ostatnia uwaga dotyczy kwestii czysto technicznej, ale ważnej z punktu widzenia przejrzystości i dostępu do prawa. Chodzi o brak zdefiniowania formuły językowej, która wprowadzałaby tymczasowe odstępstwa od obowiązujących już przepisów. Badając specustawy, można wyróżnić kilka używanych w tym celu zwrotów:

1. Nie stosuje się przepisów ustawy...
2. Nie naruszają przepisów ustawy...
3. Nie stosuje się przepisów o...
4. Obowiązują do dnia...
5. Wygasają z dniem...
6. Traci moc z dniem...

Brak jednolitej praktyki znacznie utrudnia identyfikację przepisów epizodycznych oraz wyszukiwanie w elektronicznych bazach prawniczych ustaw, które zawierałyby takie przepisy.

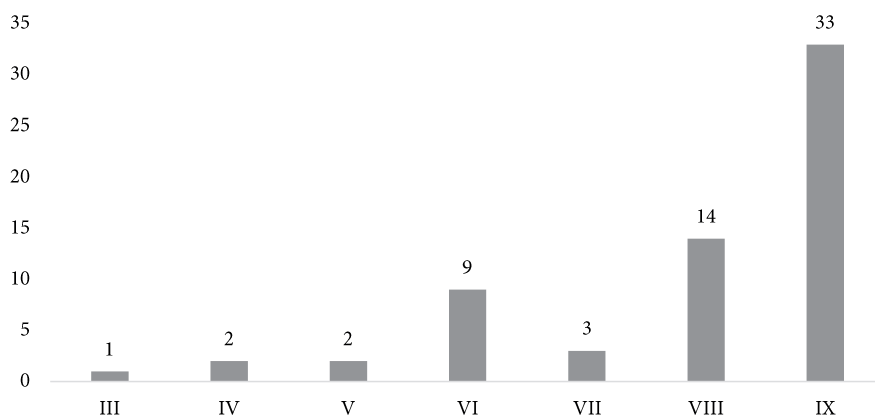
Kolejnym punktem będzie analiza praktyki funkcjonowania specustaw zarówno przed, jak i po wprowadzeniu przepisów epizodycznych do ZTP. Analiza ta pozwoli na wykazanie efektywności przepisów epizodycznych w polskim ustawodawstwie oraz odpowiedź na pytanie, czy powołanie do życia przepisów epizodycznych miało wpływ na specustawy.

Praktyka specustaw

W latach 1997–2019 uchwalono trzydzieści jeden specustaw. Ich identyfikacja nie jest łatwa ze względu na brak jasnych kryteriów, niejasny jest też zakres pojęcia specustawy nadawany przez dziennikarzy. Odnotowania wymaga, że termin ten nie występuje w języku prawnym. Na potrzeby badań przyjęto, że specustawa to ustawa wprowadzająca stan nadzwyczajny w systemie prawa poprzez zawieszenie obowiązywania przepisów prawnych zawartych w aktach normatywnych ogłoszonych w dzienniku urzędowym i niederogowalnych. Jak widać definicja ta jest bardzo bliska przepisom epizodycznym – różni się jedynie brakiem wymogu tymczasowości odstępstwa. Należy z całą mocą podkreślić, że niektóre specustawy nie mają określonej w przepisach końcowych daty utraty mocy obowiązującej. Coraz częściej spotykane są też sytuacje, w których przedłużany jest czas obowiązywania specustawy, co również budzi obawy. Obecnie dwadzieścia dwie specustawy

nadal pozostają częścią polskiego systemu prawnego, zawieszając przepisy prawa powszechnie obowiązującego⁹.

Z powodu przyjęcia powyższej definicji, na przyjętej liście znajdują się ustawy nie okrzyknięte w mediach mianem specustawy, jednak ich mechanizm i skutki są tożsame. Na wykresie przedstawiono, ile specustaw uchwalono w poszczególnych kadencjach Sejmu.



Wykres 1. Liczba uchwalonych specustaw w poszczególnych kadencjach Sejmu

Źródło: opracowanie własne.

Należy zwrócić uwagę, że Sejm VII kadencji był zdominowany przez te same partie co w VI kadencji, mimo to daje się zaobserwować znaczny spadek liczby specustaw. Po czteroletniej przerwie VII kadencji dopiero w VIII kadencji odżyła praktyka częstego rozwiązywania problemów specustawami. Najwięcej tego typu ustaw, bo aż 33, uchwalono w IX kadencji Sejmu. Jest to oczywiście wynik tzw. ustawodawstwa COVID-owego. W tym przypadku każda nowelizacja głównej specustawy o przeciwdziałaniu i zwalczaniu pandemii COVID-19¹⁰ powinna być traktowana jako odrębna specustawa ze względu na niespotykaną dotąd skalę zasięgu przedmiotowego i podmiotowego w każdej z tych nowelizacji. Może to być odczytywane jako kolejny przejaw nihilizmu prawnego lub może stanowić odpowiedź na problem tzw. imposybilizmu prawnego.

⁹ Stan prawny na dzień 15 lipca 2021 r.

¹⁰ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842 ze zm.).

Poprzednia kadencja wyróżniła się jednak pod względem wnioskodawców projektów. Inicjatorem 13 specustaw była Rada Ministrów. W kontekście wcześniejszych postulatów dotyczących przepisów epizodycznych była to zmiana pozytywna. Abstrahując od konstytucyjności samych założeń i skutków specustaw, należy wyrazić zadowolenie, że w VIII kadencji Sejmu władza wykonawcza nie korzystała równie często jak wcześniej z przyspieszonej ścieżki poselskiej, czyli tzw. by-passowania ustaw¹¹. Niestety wśród 33 specustaw uchwalonych w IX kadencji Sejmu związanych z pandemią COVID-19 aż 6 było projektami poselskimi. Należy podkreślić po raz kolejny, że w tak delikatnych kwestiach jedynie Rada Ministrów posiada odpowiednie zaplecze do regulacji. Przykładowo, tak ważna z punktu widzenia zarówno państwa, jak i obywateli ustawa o lotniskach pożytku publicznego¹² powinna być przedmiotem szczególnie pogłębionych i starannych badań i konsultacji, jakie gwarantuje regulamin pracy Rady Ministrów. Tak się jednak nie stało – jest to jedna ze specustaw, która została formalnie zainicjowana przez grupę posłów.

Na początku wprowadzane specustawy najczęściej miały na celu znaczące przyspieszenie i usprawnienie procesów inwestycyjnych w zakresie infrastrukturalnym. Z czasem polski ustawodawca decydował się korzystać z tego rodzaju ustaw do rozwiązywania także innych problemów. Można tu mówić o takich działaniach, jak pomoc podmiotom o szczególnym znaczeniu dla państwa¹³, walka z kryzysem ekonomicznym na rynku pracy¹⁴, zwalczanie skutków powodzi¹⁵ czy nawet próba zwalczania strajku Związku Nauczycielstwa Polskiego¹⁶. Najnowszą kategorią spe-

11 A. Dudzińska, *System Zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015, s. 89–92.

12 Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1079).

13 Zob. np. ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1696).

14 Zob. ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. z 2009 r., poz. 1035) i ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 1291).

15 Zob. ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz.U. poz. 835 i 993); ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 484 i 784); ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2021r., poz. 379).

16 Zob. ustawa z dnia 25 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2019 r., poz. 761). Na marginesie można dodać, że jest to najszybciej uchwalona specustawa w historii – cały proces legislacyjny od wniesienia projektu do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw trwał mniej niż 48 godzin.

custaw, która faktycznie pojawiła się już po nowelizacji ZTP w 2016 roku i stanowi pewnego rodzaju *novum*, są ustawy służące do organizacji wydarzeń, stanowiące już stałą praktykę (jedynie na marginesie można zauważyć, że tylko przez krótki czas od ogłoszenia tzw. konferencji bliskowschodniej nie pojawiła się kolejna specustawa¹⁷) – kolejna, czwarta tego typu ustawa jest obecnie procedowana w Sejmie¹⁸.

Powstaje pytanie, czy nowe specustawy, z których większość można dzisiaj nazywać ustawami epizodycznymi, gwarantują większą ochronę praw obywatelskich. Niestety, analiza przepisów nie pozwala na takie stwierdzenie. Można, co prawda, mówić o pewnej poprawie w niektórych kwestiach, nadal jednak większość wątpliwości doktryny nie została rozwiana. Dobrym odzwierciedleniem tej tezy będzie przykład ochrony prawa do sądu i sprawiedliwego procesu.

Najczęściej podnoszoną kwestią w tej materii jest zróżnicowanie sytuacji podmiotów zainteresowanych w procesie wyznaczania lokalizacji inwestycji budowlanej – szczególnie w systemie powiadomień i doręczeń w postępowaniu administracyjnym. W tej sprawie nie pojawiły się niestety żadne nowe rozwiązania, ustawodawca ciągle powiela przepisy zawarte w pierwszych specustawach budowlanych. Kolejną kwestią jest znaczące skrócenie postępowań administracyjnych przy jednoczesnym nieprzyspieszaniu procesów sądowych. Obywatel, który *de facto* w przeciągu kilku dni może stracić dom, może czekać latami na wyrok sądu w swojej sprawie. Ponadto powielany jest przepis, który zakazuje stwierdzenia nieważności wydania decyzji lokalizacyjnej, jeśli w ciągu 14 dni od wniesienia odwołania rozpoczęto budowę. W takiej sytuacji obywatel może liczyć jedynie na stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa. Wreszcie sam system wyceny nieruchomości budzący wątpliwości nie został w żaden sposób zmieniony. Jedyną pozytywną zmianą po 2016 roku jest zawarcie w ustawie „mieszkanie+”¹⁹ możliwości odwołania się od decyzji wyznaczającej wysokość odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość do sądu powszechnego. We wszystkich poprzednich specustawach nie ma takich rozwiązań. Jest to niewątpliwie pozytywna zmiana, która usuwa jedną z licznych wątpliwości, które budzą specustawy budowlane.

Na koniec należy jeszcze wskazać zasadniczy problem związany z nowymi specustawami służącymi organizacji wydarzeń międzynarodowych (szczyt NATO,

17 Organizacja konferencji bliskowschodniej w Warszawie w dniach 13–14 lutego 2019 r. została ogłoszona na początku stycznia. Wydarzenie to było wielokrotnie porównywane przez rządzących do konferencji NATO z 2016 r., jednak tym razem konferencję udało się zorganizować bez uchwalenia kolejnej specustawy.

18 Zob. druk sejmowy nr 1278.

19 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2020 r., poz. 219 ze zm.).

wizyta papieża, konferencja COP24²⁰). Na uwagę zasługuje, że zdecydowana większość przepisów tych ustaw stanowi powtórzenie kompetencji odpowiednich służb. Z kolei druga grupa przepisów, jak nałożenie obowiązku współpracy pomiędzy odpowiednimi ministrami, nie powinna mieć rangi ustawowej. Należy negatywnie ocenić praktykę tworzenia kolejnych ustaw epizodycznych przy każdym kolejnym większym wydarzeniu międzynarodowym. Jeżeli po doświadczeniach dwóch powodzi w 2010 roku i towarzyszących im ustawach incydentalnych ustawodawca był w stanie uchwalić ustawę trwałą, która umożliwiła reagowanie państwa w sytuacjach kryzysowych objętych zakresem ustawy²¹, to jest to także możliwe w sytuacji organizacji spotkań międzynarodowych. Jeśli faktycznie obowiązujące regulacje prawne posiadają luki w tym zakresie, a zapewnienie bezpieczeństwa oraz sprawnej organizacji wydarzeń międzynarodowych jest niemożliwe, należy postulować utworzenie trwałej ustawy, która pozwoli na organizowanie tego typu wydarzeń bez każdorazowego uchwalania odrębnej ustawy epizodycznej. Należy jednak uznać, że obowiązujące w Polsce ustawodawstwo jest wystarczające dla spełnienia celów ustaw organizacyjnych. Organizacja tego rodzaju imprez z pewnością mieści się w zakresie kompetencji i możliwości władz wykonawczych RP. Rola Sejmu w tej sprawie powinna ograniczyć się do podjęcia stosownej uchwały wyrażającej zadowolenie posłów z racji organizacji spotkania o światowym prestiżu oraz zobowiązującej Radę Ministrów do organizacji tego wydarzenia.

Podsumowując, nowelizacja ZTP z 2016 roku nie przyniosła żadnych zmian w praktyce specustaw, a jedynie potwierdziła legalność przepisów zawieszających obowiązywanie istniejących już przepisów prawa. Nowy rozdział w ZTP nie wniósł niczego nowego, a jedynie sformalizował (nadał oficjalną nazwę) i legitymizował zastaną praktykę. Pytaniem otwartym jest, czy oficjalne wprowadzenie do systemu prawa przepisów epizodycznych nie jest pewnego rodzaju zachętą dla ustawodawcy w posługiwaniu się nimi. Rekordowa liczba uchwalonych specustaw w VIII i IX kadencji Sejmu budzi coraz większe wątpliwości i obawy. Jeżeli powołano bowiem do życia nową formę przepisów prawnych, dodatkowo o nieprecyzyjnie określonym

20 Ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (Dz.U. poz. 379 i 865); ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (Dz.U. z 2017 r., poz. 685); ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją w Rzeczypospolitej Polskiej sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. poz. 2223, 2532).

21 Zob. ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2021 r., poz. 379).

zakresie, to należy z niej korzystać – zwłaszcza że żaden z organów państwa ani ich eksperci nie podnosili zarzutu, że przepisy te naruszają zasadę państwa prawa. O ile jednak potrzeba przepisów (ustaw) okresowych nie budzi wątpliwości, o tyle takie wątpliwości budzić może szczególna ich postać, a mianowicie przepisy epizodyczne.

Wprowadzając przepisy epizodyczne jako oficjalne narzędzie legislacyjne, zmarnowano szansę na sanację praktyki specustaw – brak jakichkolwiek ograniczeń, wymogów kontrolnych czy chociażby formuły językowej należy postrzegać jako wyjątkowo niebezpieczne i krótkowzroczne rozwiązanie. Możliwość przedłużania rozwiązań epizodycznych będzie prowadziła do niekończącego się „tymczasowego” stanu nadzwyczajnego w systemie prawa, jak w przypadku podwyżki VAT-u²² czy inwestycji w zakresie dróg publicznych²³. Przepisy epizodyczne nie wpłynęły również na ochronę praw obywatelskich – nadal powielane są te same schematy od 2002 roku.

Polski system prawa wobec specustaw i przepisów epizodycznych

Czy przepisy epizodyczne naruszają spójność systemu prawa? Coraz większa liczba specustaw obecnych w obrocie prawnym wskazuje, że istnieje ciągle rozwijająca się praktyka, która przynosi jednoznacznie negatywne skutki dla spójności i przejrzystości systemu prawnego.

Dobrym przykładem niebezpieczeństwa zawartego w braku ograniczeń czasowych w stosowaniu przepisów epizodycznych jest historia specustawy o gazoporcie w Świnoujściu²⁴. Początkowo ustawa ta miała na celu umożliwienie budowy strategicznej inwestycji państwowej, jednak już po ukończeniu inwestycji w 2015 roku zdecydowano się na poszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy. Ustawą z dnia 5 lipca 2018 roku o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych

22 Art. 146a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, zawierał „czasowe” podniesienie stawek VAT do poziomów kolejno 23%, 8%, 7%, 4%. Początkowo przepis ten miał obowiązywać do końca 2013 r. Termin też przedłużono najpierw do końca 2016 r., by później przesunąć go do końca 2018 r. Ostatecznie ustawodawca wprowadził art. 146aa, który nie ma charakteru epizodycznego, a wprowadza stały mechanizm, który warunkuje utrzymanie podwyższonych stawek podatku VAT.

23 Zgodnie z pierwotnym art. 45 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, przepisy rozdziałów 1–5 (wszystkich oprócz rozdziału „przepisy przejściowe i końcowe”) miały utracić moc 31 grudnia 2007 r. Data utraty mocy obowiązującej była kolejno przesuwana na koniec 2013 r., 2020 r. oraz – ostatni raz – do 31 grudnia 2023 r.

24 Dz.U. z 2020 r., poz. 1866 ze zm.

ustaw²⁵ zmieniono m.in. definicję „terminalu”, którą posługiwała się specustawa. W ten sposób wcześniejsza definicja oznaczająca „terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z instalacjami, urządzeniami i obiektami niezbędnymi dla jego uruchomienia i funkcjonowania”²⁶ została znacznie rozbudowana do następującej postaci: „terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z obiektami, urządzeniami, sieciami i instalacjami służącymi do jego budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, użytkowania, zmiany sposobu użytkowania, eksploatacji lub rozbiórki, w szczególności wraz z obiektami sieci gazowej, sieciami i przyłączami elektroenergetycznymi, wodociągowymi, kanalizacyjnymi, ciepłymi, telekomunikacyjnymi i teleinformatycznymi, infrastrukturą drogową lub kolejową, nabrzeżami, placami składowymi, obiektami magazynowymi, budynkami produkcyjnymi, montowniami lub wytwórniami”²⁷. Dzięki temu niemal każda inwestycja, która będzie przeprowadzana w związku z gazoportem, będzie korzystała ze specjalnych regulacji, opierających się na zawieszeniu stosowania prawa powszechnie obowiązującego.

Kolejnym punktem, który może budzić zasadniczy niepokój oraz wskazywać na pewną niebezpieczną tendencję, jest powstawanie swoistej hierarchii specustaw. Tak na przykład ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o Centralnym Porcie Komunikacyjnym²⁸ w swoim art. 33 ust. 1 pkt 10 ustanawia prymat specustawy CPK nad dziewięcioma innymi specustawami. Z drugiej strony ustawa z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących²⁹ wskazuje, które specustawy są w stosunku do niej nadrzędne – art. 4 tej ustawy wskazuje aż trzynaście specustaw inwestycyjnych, które mają pierwszeństwo przed inwestycjami mieszkaniowymi. Konieczność wprowadzenia takich przepisów świadczy o nawarstwiającym się problemie wzajemnego wykluczania się specustaw. Tworzenie odrębnej, wewnętrznej hierarchii specustaw budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne na gruncie źródeł prawa, jest to jednak temat, który wymaga pogłębionej analizy konstytucyjnej. Należy przypomnieć, że obecnie w obrocie prawnym funkcjonują nadal dwadzieścia dwie „klasyczne” specustawy oraz całe ustawodawstwo COVID-owe.

25 Dz.U. poz. 1590 oraz z 2021 r., poz. 922.

26 Art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. poz. 700).

27 Art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1590).

28 Dz.U. z 2020 r., poz. 234 ze zm.

29 Dz.U. z 2020 r., poz. 219 ze zm.

Problem potencjalnych równoległych porządków prawnych brutalnie pokazała właśnie pandemia COVID-19. W tym czasie w celu zwalczania skutków pandemii uchwalono aż 33 specustawy. Przepisy epizodyczne stały się więc głównym narzędziem ustawodawcy w czasie niespodziewanego kryzysu. Podnoszone wcześniej zastrzeżenia i postulaty odnośnie do ograniczenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego stosowania przepisów epizodycznych uzyskały silne uzasadnienie w czasach pandemii. Przepisy epizodyczne od początku pandemii COVID-19 są wykorzystywane do ingerencji niemal w każdą dziedzinę życia społecznego *de facto* bez żadnych ograniczeń.

Kolejne „tarcze antykryzysowe”, które były lansowane jako wielkie samodzielne programy pomocowe dla polskich przedsiębiorców, były wprowadzane za pomocą kolejnych nowelizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁰, która stała się w ten sposób swego rodzaju odrębną „konstytucją COVID-ową”. Trzydzieści trzy kolejne nowelizacje uczyniły ustawę skrajnie nieczytelną oraz niespójną w zakresie swojej regulacji. W tej sytuacji marginalnym staje się problem sprzeczności z wytycznymi ZTP czy zasadą przyzwoitej legislacji wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP.

Decyzja ustawodawcy o skoncentrowaniu niemal całego ustawodawstwa epizodycznego dotyczącego pandemii COVID-19 w pojedynczym akcie prawnym, doprowadziła do sytuacji, w której podjęcie jakiegokolwiek decyzji wymagającej zapoznania się z obowiązującym stanem prawnym wymuszało również zapoznanie z ustawą z 2 marca 2020 roku w celu upewnienia się, że nie wprowadziła ona czasowych odstępstw w interesującym nas przedmiocie. Dodatkowo należy zauważyć ogromną rolę, jaką odegrały akty wykonawcze w okresie pandemii, wydawane również na podstawie specustaw. Ich mnogość oraz błyskawiczne procesy legislacyjne wprowadziły chaos informacyjny i niepewność w zakresie obowiązującego prawa.

Wnioski

Podsumowując, należy stwierdzić, że przepisy epizodyczne wprowadzone do ZTP 1 marca 2016 roku są bezpośrednią kontynuacją praktyki tzw. specustaw. Przepisy epizodyczne, w pewien sposób legalizując dotychczasową praktykę, nie zostały wykorzystane do wprowadzenia w niej jakichkolwiek ograniczeń czy usprawnień. Coraz większa liczba tworzonych specustaw wskazuje, że jeśli przepisy epizodyczne

³⁰ Dz.U. poz. 1842 ze zm.

wpłynęły w jakikolwiek sposób na dotychczasową praktykę, był to wpływ polegający jedynie na legitymizacji wątpliwej praktyki oraz zachęcenia ustawodawcy do korzystania z niej.

Ciągły i nieograniczony w żaden sposób rozwój ustawodawstwa incydentalnego powinien budzić obawy oraz skłaniać do wysuwania postulatów ograniczających tę praktykę. Kierunek rozwoju oraz coraz częstsze (a co za tym idzie niejednokrotnie bezrefleksyjne) sięganie po przepisy epizodyczne i specustawy może w przyszłości doprowadzić do wytworzenia się swego rodzaju równoległych porządków prawnych. Już dzisiaj liczba specustaw wymusiła na ustawodawcy stworzenie wśród nich hierarchii. Ustawodawstwo doby pandemii COVID-19 pokazało natomiast, że za pomocą specustawy, która będzie zawieszając podstawowe prawa obywatelskie, można regulować niemal każdy aspekt życia obywatelskiego i ludzkiego.

Bibliografia

- Dudzińska A., *System Zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015.
- Gajewski M.J., *Legislacja incydentalna*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 3 (105).
- Rada Legislacyjna, *Opinia o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, Warszawa 2015.

Impact of episodal provisions on the practice of special bills

Abstract

This paper aims to show the impact of amending Principles of Legislative Drafting in 2015 by adding episodal provisions on the previous practice of the so-called special-bills. For the purpose of research, a special bill was defined as a bill that introduced extraordinary conditions in the Polish system of law by suspending (more or less precisely) functioning of existing (and not derogated) provisions. This definition is close to the legal definition of episodal provisions with only one difference – it doesn't require a special bill to be temporary.

By using formal legal dogmatic method, basic statistical methods, the paper conducted analysis of numbers of introduced special bills in particular terms of Polish Sejm, distribution of initiators of legislative process of special bills and growth of particular types of special bills, such as special investment bills or aid for strategic entities bills.

These analyses led to the conclusion that introduction of episodal provisions in Principles of Legislative Drafting didn't limit special bills practice in any way – on the contrary,

it may be argued that it contributed to their expansion. The best example of the growth in importance of special bills is the fact that the Polish legislator decided that whole legislation aimed at fighting COVID-19 pandemic will be based on a special bill which contains numerous episodic provisions.

Keywords: Incidental legislation, episodic provisions, special bills, Principles of Legislative Drafting, lawmaking

CYTOWANIE

Gajewski M., *Wpływ przepisów epizodycznych na praktykę specustaw*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 77–91, DOI: 10.18276/ais.2022.38-05.



Wiktor Gnych-Pietrzak
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: pietrzakwik@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5237-0474



Rola wykładni i jej wpływ na orzecznictwo na przykładzie ulgi meldunkowej

Streszczenie

Główne cele przeprowadzonego badania dotyczą skutków dla podatnika, jakie wynikają z orzeczeń sądów administracyjnych przyjmujących różne typy wykładni w stosunku do zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych zwanego ulgą meldunkową. Pierwszy cel badawczy sprowadza się do zweryfikowania, czy spośród przesłanek wymaganych do uzyskania zwolnienia samo spełnienie warunku materialnego umożliwia otrzymanie zwolnienia od tegoż podatku. Drugi cel badawczy dotyczył obowiązków organów podatkowych, w szczególności odnoszących się do zasad ogólnych postępowania podatkowego oraz rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących stanu prawnego na korzyść podatnika, a także kontroli spełnienia warunku materialnego ulgi meldunkowej poprzez zasięgnięcie informacji z systemów teleinformatycznych.

Tak zakreślone cele badawcze pozwoliły postawić główną tezę badawczą, że wybór wykładni (spośród językowej, systemowej oraz funkcjonalnej) przez składy orzekające w zakresie ulgi meldunkowej wpływa na stosowanie prawa i wywołuje odmienne skutki prawne dla podatnika. Przeprowadzone badanie wyłoniło także drugą (uzupełniającą) tezę badawczą, zgodnie z którą organy podatkowe powinny stosować zasadę *in dubio pro tributario* w sprawach dotyczących ulgi meldunkowej oraz uzupełniająco korzystać z dostępnych systemów teleinformatycznych.

Do przeprowadzenia badań zastosowano metodę dogmatycznoprawną, analityczną oraz empiryczną. Analizie poddano relewantne regulacje prawne oraz literaturę przedmiotu.

Dodatkowo skorzystano z empirycznej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Przeprowadzone badanie zostało zakończone następującymi wnioskami. Warstwa dekskryptywna tekstu prawnego wymaga spełnienia warunku formalnego, jednakże do prawidłowego zdekodowania oraz zastosowania normy prawnej należy zastosować również wykładnię systemową oraz funkcjonalną (celowościową), z powodu braku jasnych reguł dotyczących tego warunku. Ponadto organy podatkowe w toku postępowania podatkowego mają obowiązek rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika oraz powinny współdziałać z podatnikiem w celu wyjaśnienia wątpliwości w zakresie spełnienia warunku formalnego ulgi meldunkowej, w szczególności poprzez skorzystanie z systemów teleinformatycznych.

Słowa kluczowe: wykładnia prawa, ulga meldunkowa, prawo podatkowe, *in dubio pro tributario*

Wprowadzenie

Wykładnia prawa jest pewnym procesem myślowym obejmującym czynności związane z rozumieniem tekstów prawa oraz czynności polegające na wnioskowaniu o normach z innych norm, odtworzonych ze zrozumianego tekstu prawnego¹. Wśród przedstawicieli doktryny można znaleźć zwolenników różnych koncepcji wykładni prawa², jednakże na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto założenia derywacyjnej koncepcji wykładni prawa. Wśród sądownictwa administracyjnego, w szczególności dotyczącego prawa podatkowego, istnieje silna dyrektywa prymatu dla wykładni językowej. Przede wszystkim dotyczy ona jednak przepisów określających ciężary lub świadczenia publiczne³.

W świetle derywacyjnej koncepcji wykładni prawa niewątpliwie jest, że w procesie wykładni prawa interpretator nie może ograniczyć się wyłącznie do rezultatu wykładni językowej, a obowiązany jest skonfrontować ów wynik z rezultatem wykładni systemowej oraz funkcjonalnej (celowościowej). Pogląd ten jest również podzielany przez szerokie grono judykatury⁴.

1 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 44.

2 M. Zieliński, O. Bogucki, A. Choduń, S. Czepita, B. Kanarek, A. Munczewski, *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 4, s. 23–39.

3 Uchwała NSA z 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11, Legalis nr 348432.

4 Uchwała składu siedmiu sędziów NSA (7) z 14 marca 2011 r., II FPS 8/10, Legalis nr 327906; postanowienie SN z 26 kwietnia 2007 r., I KZP 6/07, Legalis nr 82062; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 listopada 2000 r., K 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 259.

Ulga meldunkowa to zwolnienie od podatku, czyli ograniczenie powszechnego świadczenia publicznoprawnego na rzecz Skarbu Państwa o charakterze wyjątku. Co do zasady daniny publiczne służą realizacji celu fiskalnego, jednakże przewidziane przez ustawodawcę wyjątki mają podłoże w innych, pozafiskalnych celach.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵ określa w sposób enumeratywny zwolnienia od tego podatku. Z dniem 1 stycznia 2007 roku zostało wprowadzone zwolnienie od tego podatku, zwane ulgą meldunkową. Ustawodawca zawarł tę regulację w dwóch jednostkach redakcyjnych, tj. art. 21 ust. 1 pkt 126 oraz art. 21 ust. 21 PIT. Przepisy, które regulowały owe zwolnienie, obowiązywały dość krótko, gdyż od 1 stycznia 2007 roku⁶ do 31 grudnia 2008 roku⁷, jednak zagadnienie ulgi meldunkowej nadal jest przedmiotem postępowań sądowych, dlatego wymaga pogłębionej analizy, której jak dotąd w literaturze przedmiotu nie przeprowadzono.

Dokonując analizy konstrukcji prawnej w zakresie dotyczącym ulgi meldunkowej, można wskazać dwa warunki, które podatnik PIT musiał spełnić w celu uzyskania zwolnienia z tego podatku:

- materialny – być zameldowanym w zbytej nieruchomości przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy,
- formalny – złożyć w urzędzie skarbowym, którym kieruje naczelnik urzędu skarbowego właściwy według miejsca zamieszkania podatnika, oświadczenie o spełnieniu warunków zwolnienia w terminie 14 dni od dnia dokonania zbycia nieruchomości lub prawa majątkowego.

Wydawałoby się, że tak skonstruowane zwolnienie nie powinno nastroczać problemów interpretacyjnych, jednakże ustawodawca w dość enigmatyczny sposób wskazał „oświadczenie” jako warunek *sine qua non* uzyskania zwolnienia. W porządku prawnym nie obowiązywał żaden normatywny formularz czy wzór takiego oświadczenia, co doprowadziło do wykształcenia się trzech różnych linii orzeczniczych sądownictwa administracyjnego w zakresie spełnienia warunku formalnego tytułowej ulgi meldunkowej.

Mając na uwadze powyższe, przeprowadzona analiza orzecznictwa pozwoliła na postawienie problemu badawczego, który odnosi się do roli wykładni zastosowanej

5 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1128 ze zm., dalej jako PIT).

6 Wprowadzona ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r., nr 217, poz. 1588).

7 Ulga meldunkowa została derogowana z porządku prawnego ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r., nr 209, poz. 1316).

przez sądy administracyjne oraz jej wpływu na ukształtowanie się różnych linii orzeczniczych, odnoszących się do tytułowej ulgi meldunkowej. Ustalenia w tym zakresie uwzględniały postawione cele badawcze, które odnoszą się przede wszystkim do skutków, jakie wynikają z orzeczeń sądów administracyjnych, objętych badaniem.

Takie sformułowanie problemu badawczego pozwoliło postawić główną tezę badawczą, według której wybór wykładni (spośród: językowej, systemowej i funkcjonalnej) stosowanej przez sądownictwo administracyjne w zakresie ulgi meldunkowej wpływa na stosowanie prawa i wywołuje niekiedy odmienne skutki prawne dla podatnika. Ponadto w toku przeprowadzonej analizy wyłoniono także drugą (uzupełniającą) tezę badawczą, zgodnie z którą powinno się stosować zasadę *in dubio pro tributario* w sprawach dotyczących ulgi meldunkowej oraz (uzupełniająco) organy podatkowe powinny wykorzystywać dostępne systemy teleinformatyczne.

Złożenie oświadczenia jako warunek *sine qua non* otrzymania zwolnienia

Ustawodawca wprowadził warunek formalny w art. 21 ust. 21 PIT, przy czym trzeba zastanowić się nad sposobem ustanowienia tej instytucji. Jak już zostało wspomniane, ustawodawca nie wprowadził normatywnego formularza czy wzoru owego oświadczenia, toteż wydaje się, że oświadczenie to może zostać złożone na piśmie bądź ustnie do protokołu. Taki pogląd został zaakceptowany w literaturze przedmiotu⁸.

W odpowiedzi na interpelację poselską nr 27670 posłanki Bożeny Kamińskiej Minister Finansów wskazał, że przepisy konstruuje ulgę meldunkową nie określały wzoru oświadczenia o spełnianiu warunków do skorzystania z ulgi meldunkowej, ponadto przepisy nie obowiązywały Ministra Finansów do określenia wzoru takiego oświadczenia⁹. Wydaje się, że oświadczenie o spełnianiu warunków do skorzystania z ulgi meldunkowej należy potraktować jako oświadczenie wiedzy, do którego należy odpowiednio stosować przepisy o oświadczeniach woli¹⁰. Oświadczenie takie mogłoby więc zostać złożone przez każde zachowanie podatnika, które

⁸ A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *PIT. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 449; M. Chudzik, *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw*, LEX/el 2009, sip.lex.pl (dostęp 10.11.2021).

⁹ Interpelacja nr 27670, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/interpelacja.xsp?documentId=2B2ABC017871C46AC1258345004F97C5 (dostęp 20.10.2021).

¹⁰ Zob. art. 651 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.).

ujawnia jego wiedzę w sposób dostateczny, co wynika z nakazu odpowiedniego stosowania przepisów o oświadczeniach woli do innych oświadczeń.

Należy zauważyć, że znaczna liczba podatników nie skorzystała z omawianej w tekście ulgi meldunkowej. Wedle zgromadzonych przez Ministerstwo Finansów szacunkowych danych za lata 2008–2017 było to około 18,6 tys. osób¹¹. Ministerstwo Finansów wskazało, że powodem niezyskania ulgi meldunkowej było niezłożenie w ustawowym terminie oświadczenia o spełnieniu warunków do zwolnienia z opodatkowania.

Kwestia terminu złożenia opisywanego oświadczenia jest niezwykle ważna, gdyż norma wyrażona w przepisie nakazuje złożyć w urzędzie skarbowym, którym kieruje naczelnik urzędu skarbowego właściwy według miejsca zamieszkania podatnika, w terminie 14 dni od dnia dokonania zbycia nieruchomości lub prawa majątkowego oświadczenie o spełnieniu warunków do skorzystania z ulgi meldunkowej. Z uwagi na relatywnie krótki termin złożenia oświadczenia oraz wpływające do Ministerstwa Finansów uwagi podatników¹² termin ten został dwukrotnie wydłużony. Początkowo termin ten został wydłużony rozporządzeniem Ministra Finansów¹³ do 30 kwietnia 2008 roku, jeżeli przychody określone w art. 21 ust. 1 pkt. 126 uzyskane zostały w 2007 roku. W przypadku gdy przychody te zostały uzyskane w 2008 roku, termin złożenia oświadczenia ubiegał 30 kwietnia 2009 roku. Dla nieruchomości i praw majątkowych zbywanych po 31 grudnia 2008 roku terminem złożenia oświadczenia był termin złożenia zeznania rocznego za rok podatkowy, w którym nastąpiło zbycie, czyli do 30 kwietnia roku następnego¹⁴.

Mnogość oraz różna ranga aktów prawnych regulujących instytucję ulgi meldunkowej niewątpliwie doprowadziły podatnika do stanu niepewności, co należy oceniać negatywnie z perspektywy konstytucyjnych regulacji. Można tutaj wskazać kilka zasad, współokreślających zasadę państwa prawnego, takich jak zasada ochrony zaufania państwa do prawa, zasada przyzwoitej legislacji oraz zasada pewności prawa, w szczególności prawa podatkowego.

11 Interpelacja nr 22261, <https://sejm.gov.pl/sejm8.nsf/interpelacja.xsp?documentId=0843170C43D0D147C125829B002DF064&view=S> (dostęp 10.09.2021).

12 Interpelacja nr 27670, <https://sejm.gov.pl/sejm8.nsf/interpelacja.xsp?documentId=2B2ABC017871C46AC1258345004F97C5&view=S> (dostęp 20.10.2021).

13 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie przedłużenia terminu do złożenia oświadczenia o spełnieniu warunków do zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów uzyskanych z odpłatnego zbycia nieruchomości i określonych praw majątkowych (Dz.U. z 2008 r., nr 59, poz. 361).

14 Art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r., nr 209, poz. 1316).

Pierwsza linia orzecznicza

Pierwsza z wyodrębnionych linii orzeczniczych sądownictwa administracyjnego sprowadza się do następującego twierdzenia: do zastosowania ulgi meldunkowej niezbędne jest złożenie oświadczenia w urzędzie skarbowym.

Należy zauważyć, że linia ta charakteryzuje się prymatem wykładni językowej oraz marginalizacją wykładni systemowej i funkcjonalnej. Orzeczenia w sprawach dotyczących ulgi meldunkowej, w analizowanej linii orzeczniczej, charakteryzowały się następującymi sformułowaniami: „ustawa wprost stanowi, że warunkiem skorzystania ze zwolnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 126 u.p.d.o.f. jest złożenie w terminie wymaganego prawem oświadczenia (...)”¹⁵; „Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że prawo do skorzystania z tak zwanej ulgi meldunkowej (...)”¹⁶; „Wykładnia językowa powyższych przepisów, połączonych wzajemnie przepisami odsyłającymi, prowadzi Naczelny Sąd Administracyjny do uznania, że złożenie oświadczenia o spełnieniu warunków zwolnienia stanowi konstytutywną przesłankę skorzystania ze zwolnienia podatkowego”¹⁷.

Sądownictwo administracyjne konsekwentnie utrzymało ową linię orzeczniczą, przy czym sytuacja podatników w podobnych sytuacjach faktycznych była zróżnicowana, co w konsekwencji przyczyniło się do oddalania skarg przez niektóre składy sądów administracyjnych¹⁸ albo uznawania skarg za zasadne i umożliwianie skorzystania z ulgi meldunkowej podatnikom¹⁹.

Co do zasady orzeczenia, które można zakwalifikować w obrębie linii pierwszej, wykluczały przełamanie wykładni językowej. W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy sytuacje, w których odstępstwo od rezultatu wykładni językowej jest wykluczone. Pierwsza z nich ma miejsce wtedy, gdy w ustawie sformułowano definicję określonego pojęcia. Druga sytuacja odnosi się do przepisu kształtującego kompetencję organu władzy publicznej. Trzecim przypadkiem są okoliczności wskazujące na to, że rezultat wykładni innej niż wyłącznie językowa formułuje sytuację podatnika w sposób niekorzystny²⁰.

Żadna z wyżej wymienionych sytuacji nie zaistniała w analizowanych sprawach, ponadto sądy nie próbowały przedstawić argumentacji na rzecz ścisłego trzymania

15 Wyrok NSA z 27 marca 2014 r., II FSK 1064/12, Legalis nr 908505.

16 Wyrok WSA we Wrocławiu z 4 listopada 2014 r., I SA/Wr 1828/14, Legalis nr 1106073.

17 Wyrok NSA z 8 kwietnia 2011 r., II FSK 2071/09, Legalis nr 367356.

18 Wyrok WSA w Gdańsku z 17 grudnia 2014 r., I SA/Gd 1188/14, Legalis nr 1192437.

19 Wyrok NSA z 27 września 2018 r., II FSK 2556/16, Legalis nr 1867718.

20 M. Zieliński, *Wyznaczniki reguł wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 3–4, s. 17–18; A. Malec, *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000, s. 109.

się wykładni językowej. W świetle linii drugiej oraz trzeciej należy opowiedzieć się za możliwością odstępstwa od rezultatu wykładni językowej, w szczególności że rezultat wykładni systemowej i funkcjonalnej formułuje sytuację podatnika w sposób zdecydowanie korzystniejszy.

Druga linia orzecznicza

Drugą z wyodrębnionych linii orzeczniczych można określić jako bardziej liberalną oraz trafniejszą przez wzgląd na zastosowanie, oprócz wykładni językowej, wykładni systemowej oraz funkcjonalnej. Przewodnia teza owej linii orzeczniczej brzmi następująco: do zastosowania ulgi meldunkowej wystarczy jakiegokolwiek wyrażenie woli korzystania z tego zwolnienia.

Po kilkuletniej jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych doszło do zweryfikowania stanowiska na temat warunku formalnego ulgi meldunkowej oraz formy, w jakiej podatnik musi złożyć owe oświadczenie. Judykatura wykształciła w tym zakresie kilka stanowisk, przy czym jednym z pierwszych jest pogląd zawarty w wyroku NSA z dnia 20 grudnia 2017 roku, sygn. akt II FSK 3378/15. We wskazanej sprawie podatnik złożył zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (bądź poniesionej straty) za rok podatkowy PIT-36 oraz PIT-38. W zeznaniu podatkowym w rubryce dotyczącej rozliczenia podatku z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości lub praw majątkowych podatnik wpisał „0”²¹, jednakże również brak takiego rodzaju wpisu powinien być rozumiany przez organ podatkowy jako zadeklarowanie, że podatek z tytułu odpłatnego zbycia nie jest należny. Wydaje się, że powyższe stanowisko należy przyjąć z aprobatą jako racjonalne oraz uwzględniające reguły wykładni systemowej oraz funkcjonalnej. Poprzez reguły wykładni systemowej należy rozumieć reguły nakazujące w procesie odtwarzania norm z przepisów prawnych uwzględnienia tego, że wszystkie normy prawne tworzą wspólnie system, który jest uporządkowany w określony sposób²². Reguły wykładni funkcjonalnej zaś dotyczą kontekstu funkcjonalnego²³, w szczególności *ratio legis* przepisu prawnego oraz wartości chronionych przez ustawodawcę²⁴. Biorąc pod uwagę akt prawny, jakim jest ustawa PIT należąca do dziedziny prawa podatkowego, i wymagania, jakie ustrojodawca stawia regulacjom podatkowym, m.in. wyłączność ustawy do nakładania danin publicznych na podmioty prawa (reguły

21 Odmiennie wyrok WSA w Lublinie z 24 marca 2021 r., I SA/Lu 425/20, Legalis nr 2561180.

22 M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 211.

23 J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 68–69.

24 G. Jędrejek, *Wykładnia przepisów prawa cywilnego*, Warszawa 2020, s. 82 i n.

systemowe), a także wartości przyświecające ustrojodawcy, w szczególności zasadę określoności przepisów prawa, w tym prawa podatkowego oraz konstytucyjną zasadę proporcjonalności (reguły funkcjonalne), można stwierdzić, że podatnik, który wpisuje „0” w rubrykę należnego podatku, podejmuje działania do zmniejszenia obciążenia daninowego.

Przez wzgląd na brak określonej formy oświadczenia składy orzekające wykształciły kolejne stanowisko dotyczące tego, jaką formę może przyjąć takie oświadczenie. Judykatura uznała, że obowiązek złożenia oświadczenia (warunek formalny ulgi) zostaje spełniony poprzez przekazanie do organu podatkowego przez notariusza aktu notarialnego dotyczącego odpłatnego zbycia nieruchomości, zawierającego informację o zameldowaniu podatnika pod danym adresem²⁵.

Niezwykle interesujące są poczynione przez skład orzekający w sprawie II FSK 1960/17 uwagi o urzędowej mocy aktów notarialnych. Trzeba się zgodzić, że zgodnie z art. 194 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa²⁶ dokumenty urzędowe, które zostały sporządzone w formie określonej przepisami prawa przez powołane od tego organy władzy publicznej, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Takim dokumentem jest akt notarialny sporządzony przez notariusza. Jeżeli w akcie notarialnym zostanie stwierdzone, że podatnik był zameldowany pod danym adresem, to w momencie przesłania owego aktu notarialnego do właściwego urzędu skarbowego warunek formalny ulgi meldunkowej zostaje spełniony. Powyższe stanowisko znalazło aprobatę ze strony sądownictwa administracyjnego, czego egzemplifikacją jest literalne przytoczenie treści aktu notarialnego: „Sprzedająca oświadcza, że w przedmiotowym budynku mieszkalnym zamieszkiwała będąc w nim zameldowana na pobyt stały, nieprzerwanie od roku 1975 do dnia 28 kwietnia 2009 r.”²⁷

Ostatnią, trzecią grupą orzeczeń, które określały, jaką formę może przyjąć oświadczenie o skorzystaniu z ulgi meldunkowej, są orzeczenia wskazujące, że nawet złożenie niewłaściwej deklaracji podatkowej PIT-39 może być poczytane jako spełnienie warunku formalnego ulgi. Składy orzekające argumentowały, że mimo iż podatnicy złożyli niewłaściwe, bo nieadekwatne do sytuacji prawnej deklaracje podatkowe PIT-39, to nie można racjonalnie przyjąć, że podatnicy złożyli takie zeznania PIT-39 bez żadnego racjonalnego powodu²⁸.

25 Wyrok NSA z 11 kwietnia 2018 r., II FSK 1960/17, Legalis nr 1860740.

26 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm., dalej jako Ordynacja podatkowa).

27 Wyrok NSA z 13 kwietnia 2018 r., II FSK 1019/16, Legalis nr 1777168.

28 Wyrok NSA z 28 czerwca 2017 r., II FSK 1627/15, Legalis nr 1651804 oraz wyrok NSA z 28 czerwca 2017 r., II FSK 1628/15, Legalis nr 1649568.

Z uwagi na charakter oraz zakres przepisów podatkowych określonych w Ordynacji podatkowej, w szczególności na zasady ogólne postępowania podatkowego uregulowane w art. 120–129, które nakazują, aby organ podatkowy podjął wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, co może czasem wiązać się z podjęciem działań z urzędu, na krytykę zasługuje to, że organ podatkowy nie wezwał podatnika do złożenia wyjaśnień, gdyż uznał, iż organ nie ma podstaw do takiego wezwania²⁹. Wydaje się, że takie postępowanie organu jest sprzeczne z podstawowymi zasadami wyrażonymi w Ordynacji podatkowej, w szczególności z zasadą prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych (a szerzej – do państwa) oraz z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym.

Trzecia linia orzecznicza

Chronologicznie najnowsza linia orzecznicza prezentuje pogląd, który można określić w następujący sposób: wystarczająca do uzyskania ulgi meldunkowej jest sytuacja, która nie budzi wątpliwości co do tego, że podatnik zamieszkiwał i był zameldowany pod danym adresem przez co najmniej 12 miesięcy (warunek materialny).

Podkreślenia wymaga, że sądy administracyjne stoją na stanowisku dyrektywy prymatu wykładni językowej, jednakże argumenty powoływane przez judykaturę w dużej mierze odnoszą się do nałożenia ciężarów i świadczeń publicznych na podatnika³⁰. Sądy, których orzeczenia wpisują się w ten nurt orzeczniczy, dostrzegają niedoskonałość owej dyrektywy, przywołując stanowisko wyrażone w uchwale NSA z 14 marca 2011 roku, sygn. akt II FPS 8/10, oraz przyjmując je za własne:

W procesie wykładni prawa interpretatorowi nie wolno całkowicie ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej poprzez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej pojedynczego przepisu. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej. Jednym z najmocniejszych argumentów o poprawności interpretacji jest okoliczność, że wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna dają zgodny wynik³¹.

Jak można zauważyć, dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych zawiera w sobie nie tylko dyrektywę prymatu wykładni językowej, lecz także aprobatę dla

29 Wyrok NSA z 28 czerwca 2017 r., II FSK 1628/15, Legalis nr 1649568.

30 Wyrok NSA z 14 stycznia 2021 r., II FSK 2585/18, Legalis nr 2598648 oraz przypis 4.

31 Uchwała NSA z 14 marca 2011 r., II FPS 8/10, Legalis nr 327906.

przeprowadzenia wykładni systemowej i funkcjonalnej. Niezwykle doniosłe znaczenie ma pogląd wyrażony w uchwale NSA (7) z dnia 2 kwietnia 2012 r., sygn. akt II FPS 3/11, który brzmi następująco:

Żaden przepis prawa nie jest oderwaną jednostką, lecz występuje w pewnym kontekście systemowym – jest częścią określonego aktu normatywnego, który z kolei jest częścią określonej gałęzi prawa przynależącej do systemu prawa polskiego³².

Należy zauważyć, że jeszcze w 2021 roku NSA rozstrzygał w kwestii ulgi meldunkowej, przyjmując stanowisko wyrażone w linii trzeciej³³ i nakazując, aby organy podatkowe przyjęły, że kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy nie jest oświadczenie o spełnieniu warunków zwolnienia, a sam fakt zameldowania, czyli spełnienie warunku materialnego.

Zasada in dubio pro tributario

Zasada *in dubio pro tributario* oznacza nakaz rozstrzygania wątpliwości dotyczących przepisów podatkowych na korzyść podatnika. Zasada ta została unormowana decyzją ustawodawcy w art. 2a Ordynacji podatkowej na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw³⁴, która obowiązuje od 1 stycznia 2016 roku. Umieszczenie tej zasady w przepisach ogólnych Ordynacji podatkowej świadczy o tym, że ustawodawca zdecydował o stosowaniu tej zasady do całości regulacji objętych ustawą Ordynacja podatkowa.

Pewnym przeciwieństwem omawianej tu zasady jest zasada *in dubio pro fisco*, którą można rozumieć jako nakaz rozstrzygania wątpliwości na korzyść organu podatkowego, jednakże zasada ta została zdecydowanie odrzucona w orzecznictwie³⁵.

Na nowo unormowaną zasadę *in dubio pro tributario* ustawodawca nie nałożył ograniczeń w kontekście przepisów intertemporalnych, toteż właściwe jest stosowanie jej do wszelkich postępowań podatkowych, niezależnie od momentu ich wszczęcia oraz etapu, na którym to postępowanie obecnie się znajduje.

32 Uchwała NSA (7) z 2 kwietnia 2012 r., II FPS 3/11, Legalis nr 453519.

33 Wyrok NSA z 8 czerwca 2021 r., II FSK 3398/18, Legalis nr 2610199.

34 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1197).

35 Zob. wyrok NSA z 10 maja 2000 r., I SA/Lu 1702/98, LEX nr 45367; wyrok NSA z 17 maja 2006 r., II FSK 735/05, Legalis nr 84871.

Odnotowania wymaga, że zasada ta nie pojawiła się z próżni prawnej, a niejako wypełniła lukę ustawodawczą. Doktryna oraz orzecznictwo już przed unormowaniem tej zasady przez ustawodawcę wskazywały na jej istnienie jako quasi-logiczną konsekwencję zasad konstytucyjnych, w szczególności demokratycznego państwa prawnego³⁶. Samo sądownictwo administracyjne przed unormowaniem tej zasady w Ordynacji podatkowej odnosiło się do niej w swoich orzeczeniach. W szczególności należy tutaj wskazać badanie przeprowadzone przez A. Mariańskiego – w analizowanych orzeczeniach „w 67 sprawach NSA sam uwzględnił obowiązek stosowania tej zasady, mimo braku takiego zarzutu w skardze kasacyjnej”³⁷.

Z uwagi na doniosłość zasady *in dubio pro tributario* zakresem badania objęto również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sprzed wejścia w życie art. 2a Ordynacji podatkowej. Materiał badawczy w tym zakresie jest ograniczony, gdyż wyszukano i wyodrębniono 4 wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które odnoszą się w swojej treści do rozstrzygnięcia wątpliwości na rzecz podatnika. W orzeczeniu z dnia 13 września 2011 roku Trybunał wskazywał

iż zgodnie z wymogami konstytucyjnymi niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować na niekorzyść podatników, a w konsekwencji jeśli takie regulacje okazują się ostatecznie wieloznaczne, to zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* należy opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu obowiązującego do świadczeń podatkowych. Tym bardziej za niedopuszczalne uznać trzeba analogiczne stosowanie nieprecyzyjnych przepisów podatkowych czy też rozszerzające stosowanie jednoznacznych przepisów podatkowych, gdyby miało to na celu zwiększenie obowiązków podatkowych³⁸.

Trybunał w kolejnych orzeczeniach również wskazywał, że w przypadku niejasnej regulacji prawa podatkowego należy opowiedzieć się na korzyść podmiotu zobowiązanego, tj. podatnika, oraz dokonać takiej wykładni prawa, która ma najkorzystniejszy z możliwych dla podatnika rezultat³⁹.

36 A. Mariański, *Zasada in dubio pro tributario w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: Z. Ofiarowski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonani i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 501; A. Mariański, *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*, Warszawa 2011, s. 99 i n.; A. Mariański, *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika (1)*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 8, s. 23.

37 A. Mariański, *Zasada in dubio...*, s. 502. Należy wskazać, że było to 67 z 607 analizowanych orzeczeń, w których to NSA wprost odniósł się do zasady *in dubio pro tributario* bez jej podnoszenia przez strony postępowania.

38 Wyrok TK z 13 września 2011 r., P 33/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 71.

39 Wyrok TK z 18 lipca 2013 r., SK 18/09, OTK-A 2013, nr 6, poz. 80; wyrok TK z 29 lipca 2014 r., P 49/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 79; wyrok TK z 8 lipca 2014 r., K 7/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 69.

Obowiązek stosowania systemów teleinformatycznych przez organy podatkowe

Sądownictwo administracyjne w ostatnich latach zliberalizowało wymogi dotyczące zastosowania ulgi meldunkowej⁴⁰, jednakże należy zastanowić się, czy od podatnika należało w ogóle wymagać oświadczenia o spełnianiu warunków zwolnienia. Warstwa deskryptywna art. 21 ust. 21 PIT wskazywać mogłaby, że takie oświadczenie jest niezbędne do otrzymania zwolnienia, jednakże stanowisko wyrażone w orzeczeniach zakwalifikowanych w ramach linii trzeciej wskazywało, że uprawnienie do ulgi meldunkowej aktualizuje się w przypadku spełnienia wyłącznie warunku materialnego.

Należałoby w tym miejscu rozważyć zastosowanie art. 306d Ordynacji podatkowej, który wskazuje, że organ podatkowy nie może żądać oświadczenia potwierdzającego fakty lub stan prawny w sytuacji, gdy organ może to ustalić na podstawie rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej lub na podstawie informacji otrzymanych od innego podmiotu publicznego na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴¹. Niewątpliwie rejestr PESEL zawiera informacje takie jak zameldowanie⁴², toteż organ podatkowy bez większych przeszkód mógłby skorzystać z tej możliwości. Można doszukać się orzeczeń sądów administracyjnych, które pośrednio przyjęły powyższy pogląd i wskazują, że organ podatkowy powinien w pierwszej kolejności zasięgnąć informacji z systemów teleinformatycznych przed kontynuowaniem czynności związanych z postępowaniem podatkowym⁴³.

O ile modelowo byłoby, aby organ podatkowy odznaczał się idealną wiedzą na temat podatnika, a przez to dotarł do prawdy obiektywnej, o tyle autor dopuszcza możliwość przeoczenia lub niemożliwości organu występowania w każdej sprawie do wszelkich rejestrów, jednakże w przypadku, gdy podatnik wskazuje na fakt zameldowania w danej nieruchomości w związku z odnotowaniem tego faktu w ewidencji PESEL, organ powinien powziąć wątpliwości dotyczące prawidłowego ustalenia stanu faktycznego. Konsekwencją powyższego powinno być odstąpienie

⁴⁰ Zob. rozdział pracy dot. linii trzeciej.

⁴¹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r., poz. 2070).

⁴² Art. 8 pkt 14 i 18 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2021 r., poz. 510 ze zm.).

⁴³ Wyrok NSA z 9 lutego 2021 r., II FSK 2764/18, Legalis nr 2598399; wyrok NSA z 15 stycznia 2021 r., II FSK 2651/18, Legalis nr 2536034; wyrok WSA w Warszawie z 26 czerwca 2019 r., III SA/Wa 2571/18, Legalis nr 2233064.

przez organ podatkowy od wymogu oświadczenia o spełnianiu warunków zwolnienia do otrzymania ulgi meldunkowej oraz zakończenie postępowania w tej sprawie.

Wnioski

Przeprowadzone badanie zostało zakończone następującymi wnioskami. Warstwa deskryptywna tekstu prawnego wymaga spełnienia warunku formalnego, jednakże do prawidłowego zdekodowania oraz zastosowania normy prawnej należy skonfrontować wynik wykładni językowej z wynikiem wykładni systemowej i funkcjonalnej (celowościowej), a następnie przełamać rezultat tej pierwszej. Konieczność przełamania rezultatu wykładni językowej wynika z braku normatywnych reguł dotyczących sposobu realizacji warunku formalnego.

Organy podatkowe w toku postępowania podatkowego mają obowiązek rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika oraz powinny współdziałać z podatnikiem w celu wyjaśnienia wątpliwości w zakresie spełnienia warunku formalnego ulgi meldunkowej, w szczególności poprzez skorzystanie z systemów teleinformatycznych.

Skala oraz liczba podatników, którzy nie skorzystali ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych, powinna zasygnalizować ustawodawcy problem związany z uregulowaniem tejże instytucji. Zaakceptowanie, że podatnicy świadomie rezygnowali z możliwości skorzystania z ulgi meldunkowej, wydaje się nieracjonalne, gdyż czynności podejmowane przez nich, np. złożenie deklaracji podatkowej wskazującej „0” w rubryce należnego podatku związanego z odpłatnym zbyciem nieruchomości, powinny skłaniać do przyjęcia stanowiska, że podejmują działania zmierzające do zmniejszenia ich zobowiązania podatkowego.

Z uwagi na znaczny wpływ czasu od zakończenia obowiązywania przepisów ulgi meldunkowej oraz przyjęcie przez sądownictwo administracyjne niezwykle liberalnej linii orzeczniczej skorzystanie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych z kompetencji do wydania interpretacji ogólnej mogłoby być działaniem obecnie nieskutecznym.

Nie należy jednak zapominać, że Minister Finansów dość sprawnie reagował na uwagi wpływające do Ministerstwa Finansów dotyczące terminu złożenia oświadczenia o spełnianiu warunków zwolnienia, wydając odpowiednie rozporządzenia, co zdecydowanie zasługuje na pochwałę, nie zdecydowano jednak o podjęciu rozwiązania systemowego, które mogłoby rozwiązać problematykę ulgi meldunkowej. Pewnej próby rozwiązania problemu ulgi meldunkowej można doszukiwać się

w piśmie z 6 listopada 2018 roku⁴⁴, które Podsekretarz Stanu zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej Paweł Cybulski wystosował do dyrektorów Izb Administracji Skarbowej, w którym zwrócił się z prośbą „o przeanalizowanie wszystkich prowadzonych i niezakończonych postępowań podatkowych oraz wszystkich prowadzonych postępowań karno-skarbowych” związanych z ulgą meldunkową. Nie wydaje się jednak, że prośba taka ma formalnoprawne znaczenie.

Innym rozwiązaniem, które właściwe organy podatkowe mogłyby zastosować, jest instytucja umorzenia w całości zaległości podatkowych z uwagi na ważny interes publiczny⁴⁵. Niewątpliwie tworzenie przepisów prawa podatkowego o charakterze iluzorycznym, tj. takim, gdzie podatnik w sposób niezwykle utrudniony oraz nieproporcjonalny ma postawione wymagania dotyczące uzyskania zwolnienia z podatku, naruszają zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa⁴⁶. Pożądane byłoby podjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a tym samym ustabilizowanie sytuacji orzeczniczej.

Powyższe badanie może stanowić kolejny przyczynek do dyskusji o jakości stanowionego prawa podatkowego oraz zmian stosowania tegoż prawa. Badanie może również zasygnalizować nowy obszar badawczy, związany z instytucjami stwierdzenia nieważności decyzji podatkowej⁴⁷ bądź wznowienia postępowania⁴⁸. W związku ze zmianą linii orzeczniczej sądów administracyjnych część podatników podjęła próbę wzruszenia decyzji podatkowej trybem dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji podatkowej lub skorzystała z instytucji wznowienia postępowania, jednak odnotowania wymaga, że orzecznictwo jest niejednolite w tych kwestiach⁴⁹.

Nie należy również zapomnieć, że niektórzy podatnicy zdecydowali się na skorzystanie z instytucji skargi konstytucyjnej⁵⁰, co może zdecydowanie wpłynąć na

44 Pismo z dnia 6 listopada 2018 r., znak DPP4.8622.161.2018.

45 Wyrok WSA w Lublinie z 16 lipca 2021 r., I SA/Lu 102/21, Legalis nr 2625852; wyrok NSA z 25 listopada 2020 r., II FSK 1954/18, Legalis nr 2529825.

46 Zob. wyrok TK z 8 stycznia 2013 r., K 18/10, OTK-A 2013, nr 1, poz. 2.

47 Art. 247 Ordynacji podatkowej, zob. wyrok WSA w Olsztynie z 17 lutego 2021 r., I SA/OI 783/20, Legalis nr 2557375.

48 Art. 240–246 Ordynacji podatkowej, zob. wyrok WSA w Gdańsku z 19 maja 2021 r., I SA/Gd 226/21, Legalis nr 2585171.

49 Wyrok WSA w Lublinie z 21 października 2020 r., I SA/Lu 397/20, Legalis nr 2491607.

50 Sygn. akt SK 64/20, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2064/20> (dostęp 10.11.2021); postanowienie TK z 21 maja 2020 r., Ts 173/18, OTK-B 2020, nr 240.

sytuację prawną wielu podatników niemogących skorzystać z przewidzianej prawem ulgi meldunkowej.

Bibliografia

- Bartosiewicz A., Kubacki R., *PIT. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Chudzik M., *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw*, LEX/el 2009, sip.lex.pl.
- Jędrejek G., *Wykładnia przepisów prawa cywilnego*, Warszawa 2020.
- Malec A., *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000.
- Mariański A., *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika (1)*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 8.
- Mariański A., *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*, Warszawa 2011.
- Mariański A., *Zasada in dubio pro tributario w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014.
- Wróblewski J., *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990.
- Zieliński M., Bogucki O., Choduń A., Czepita S., Kanarek B., Municzewski A., *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 4.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
- Zieliński M., *Wyznaczniki reguł wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 3–4.

The role of interpretation and its influence on jurisprudence – the example of residency relief

Abstract

The main objectives of the conducted research concern the consequences for the taxpayer, which arise from the rulings of the administrative courts adopting different types of interpretation in relation to the exemption from income tax on natural persons called the residence relief. The first research objective is to verify whether, among the prerequisites required to obtain the exemption, the mere fulfilment of the material condition enables to

obtain the exemption from this tax. The second research objective concerned the duties of tax authorities, relating to the general principles of tax proceedings and resolving doubts as to the factual and legal status in favour of the taxpayer, as well as control of fulfilment of the material condition of the residency relief by obtaining information from teleinformatic systems.

The research objectives defined in this way allowed to put forward the main research thesis, which indicates that the choice of interpretation (from among linguistic, systemic, and functional) by the adjudicating panels in the scope of the residency relief affects the application of law and produces different legal effects for the taxpayer. The conducted research allowed also to identify the second (supplementary) research thesis, according to which the tax authorities should apply the principle *in dubio pro tributario* in cases concerning the residency relief and additionally use the available information and communication systems in order to correctly establish the facts.

A dogmatic-legal, analytical, and empirical method were used to conduct the research. Relevant legal regulations and literature were analysed. Additionally, an empirical analysis of the jurisprudence of administrative courts and the Constitutional Tribunal was used.

The study was concluded as follows. The descriptive layer of the legal text requires the fulfilment of a formal condition, however, for the correct decoding and application of a legal norm, also a systemic and functional interpretation should be applied due to the lack of clear rules regarding this condition. Moreover, the tax authorities, during tax proceedings, are obliged to resolve doubts in favour of the taxpayer and should cooperate with the taxpayer in order to clarify the doubts concerning fulfilment of the formal condition for the registration allowance, in particular through the use of teleinformatic systems.

Keywords: legal interpretation, residency relief, tax law, *in dubio pro tributario*

CYTOWANIE

Gnych-Pietrzak W., *Rola wykładni i jej wpływ na orzecznictwo na przykładzie ulgi meldunkowej*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 93–108, DOI: 10.18276/ais.2022.38-06.



Acta Juris Stetinensis

2022, nr 2 (vol. 38), 109–121
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2022.38-07



Andrzej Gross

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: andrzej.gross@onet.pl

ORCID: 0000-0002-2374-610X



Rola precedensu w porządku prawa stanowionego w Polsce – wprowadzenie do problematyki

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest podkreślenie istnienia elementów precedensu w polskiej praktyce orzeczniczej, a tym samym w porządku prawa stanowionego w Polsce, a w szczególności próba odpowiedzi na pytanie, czy w miarę postępującej informatyzacji precedens znany z porządku prawnego *common law* lub inna jego forma zostały niejako zaimplementowane do kultury prawa stanowionego i mogą zostać pod pewnymi warunkami uznane za niezbędne lub przydatne do prawidłowego funkcjonowania porządku prawnego. Analizie poddano przede wszystkim stanowiska wyrażane w publikacjach polskich prawników w latach 2001–2020, podejmując próbę stworzenia komparatystyczno-analitycznego kompendium odzwierciedlającego w wysokim stopniu kształtowanie się jednolitego stanowiska polskich jurystów w analizowanym temacie.

Precedens w porządku prawa stanowionego teoretycznie nie powinien istnieć. Jest elementem systemu anglosaskiego (*common law*), który w systemie kontynentalnym nie posiada ugruntowanej tradycji, nigdy nie był i nie stał się zwyczajem. Regułą w systemie prawa stanowionego jest wręcz to, że każde rozstrzygnięcie orzecznicze powinno być od siebie inne, powinno być wydawane indywidualnie do konkretnego stanu faktycznego, którego nawet nieznaczna modyfikacja spowoduje równoczesną modyfikację orzeczenia. Od wielu lat sądy stosują jednak instytucję „utrwalonej linii orzeczniczej” – niewiążącej w odniesieniu do serii wyroków sądów powszechnych lub wiążącej w przypadku wyroków Sądu Najwyższego. Na to, że orzecznictwo w Polsce od lat odgrywa coraz ważniejszą rolę podczas rozstrzygania nowych sporów, zwracają uwagę już niemal wszyscy prawnicy. Profesorowie prawa mówią

o braku jakiegokolwiek systematyki w stosowaniu „utrwalonej linii orzeczniczej” przez sądy, w tym Sąd Najwyższy, albo wręcz doszukują się w niej tzw. precedensu niewłaściwego – formy niemal patologicznej. Z upływem lat nie pojawiają się istotne rozwiązania, a często następuje jeszcze większy chaos. Przenikanie się interpretacji z tworzeniem prawa z czasem może doprowadzić w Polsce do poważnego wzrostu znaczenia władzy sądowniczej, która może nie otrzyma prerogatyw *stricte* prawotwórczych, ale jako władza niezależna, biegła w prawie i doktrynie prawnej, a przede wszystkim niezwiązana w swoich ocenach aktualną sytuacją polityczną ani gospodarczą, będzie nie tylko stać na straży przestrzegania prawa, lecz także czynnie uczestniczyć w jego tworzeniu, wykorzystując prawo precedensu, które następnie znajdować będzie odzwierciedlenie w prawie stanowionym. Ważne jednak, aby w tym czasie polska władza sądownicza pozostała możliwie wolna od wciąż aktualnych problemów: widocznych coraz mocniej dążeń politycznych do podległości władzy sądowniczej wobec władzy wykonawczej, zbytniego obciążenia sędziów i pracowników sądów oraz rozbieżności w orzeczeniach, nad czym pieczę sprawować powinien niezawisły Sąd Najwyższy.

Słowa kluczowe: precedens w polskim systemie prawa, utrwalona linia orzecznicza, rola orzeczeń w prawie polskim, precedens fałszywy, precedens pozorny, precedens *de iure*, precedens *de facto*

Wprowadzenie. Kto tworzy prawo – różnice i wzajemne wpływy między systemem prawnym anglosaskim i europejskim

Odpowiedź na pytanie: „Kto tworzy prawo?” będzie – co oczywiste – zupełnie inna w krajach anglosaskich, w których kultura prawna *common law* z pewnymi modyfikacjami (kultura amerykańska i angielska, w których występują znaczne różnice m.in. w modelu edukacji prawniczej oraz dynamice *legal scenario*) zakorzeniona jest od wieków, a zupełnie inna we wszystkich krajach, których prawodawstwo oparte jest na prawie stanowionym, a więc także i w Polsce. W porządku prawa stanowionego podstawowym źródłem konstruowania normatywnej podstawy decyzji stosowania prawa są przepisy prawne, a podstawową metodą stosowania prawa jest występująca pod postacią sylogizmu prawnego dedukcja prawnicza¹. W krajach *common law* mamy natomiast w zakresie stosowania, ale i stanowienia prawa do czynienia z analogią i sędziowskim poczuciem słuszności (*equity law*).

Na potrzeby niniejszych rozważań można więc uznać, że w kulturze *common law* odpowiedź na pytanie: „Kto tworzy prawo?” brzmi „Sądy”. Cały anglosaski system prawny kształtował się bowiem pierwotnie na orzecznictwie angielskich sądów królewskich, a od XIV wieku równolegle rozwijał się tam system orzeczniczy *equity law*

1 Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 112.

oparty na wspomnianym sędziowskim poczuciu słuszności. Według reguł podręcznikowych „uznawanie wiążącego charakteru precedensów zapewnia ciągłość, trwałość, pewność i przewidywalność prawa. Sędzia orzekający w sprawie podobnej do sprawy precedensowej powinien ją rozstrzygnąć w podobny sposób, jak została rozstrzygnięta sprawa precedensowa”², co wprost oznacza, że mamy do czynienia z prawem kazuistycznym, a nie – jak w przypadku prawa stanowionego – z prawem opartym na rekonstrukcji wzorów zachowania i kształtowaniu podstawy decyzji z przepisów prawnych. Należy jednak nadmienić, że amerykańska kultura prawna wypracowała model, w którym prawo stanowione może uchylać obowiązywanie precedensowych norm *common law* (nigdy odwrotnie), istnieje bowiem aksjomatyczne założenie, że *common law* zawsze pozostaje w zgodzie z prawem stanowionym³.

W kulturze prawa stanowionego podmiotów tworzących prawo jest znacznie więcej. Profesor R. Tokarczyk w przytaczanej wcześniej pozycji podręcznikowej zwraca uwagę na teoretyczną nieograniczoność podmiotów prawotwórczych nawet na szczeblu władzy centralnej. Podaje przykład Argentyny, gdzie liczba podmiotów prawotwórczych przekracza sto, podczas gdy w Polsce kilkadziesiąt. Wielość podmiotów prawotwórczych nie oznacza oczywiście, że jest to prawo gorsze, jakkolwiek powstaje w krajach należących do prawa stanowionego ogromna liczba często sprzecznych ze sobą aktów prawnych, na straży tego prawa pozostaje jednak hierarchizacja aktów normatywnych.

Obie kultury prawne od lat przenikają się wzajemnie, a podstawowe powody dla których elementy prawa stanowionego wkraczają do *common law* i *vice versa* są jak najbardziej pragmatyczne. Całkowity brak prawa stanowionego w systemie *common law* musiałby doprowadzić prędzej czy później do sytuacji, w której zapoznawanie się sędziów z poszczególnymi kazusami przekraczałoby choćby czasowe możliwości sądu w zakresie dopasowywania orzekałego przypadku do już orzeczonych, i to nawet przy założeniu całkowitej informatyzacji i powszechnego dostępu do orzecznictwa. Istnieje więc w prawie anglosaskim także prawo stanowione przez parlament (*statute law*), co więcej – od XIX wieku jego znaczenie wyraźnie wzrasta⁴. System prawa stanowionego, choć oparty na przepisach prawnych o charakterze określanym przez prawodawcę, nie neguje natomiast w żadnej mierze realnej roli

2 R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2001, s. 158.

3 Ibidem, s. 156.

4 Por. K. Wójtowicz, *Common Law*, w: A. Rot (red.), *Główne kultury prawne współczesnego świata*, Wrocław 1995.

wcześniejszych decyzji jako argumentu operatywnej wykładni prawa⁵. Praktyka wykorzystania samych decyzji, ale także ich uzasadnień, zwłaszcza w sądowym typie stosowania prawa, staje się coraz bardziej widoczna, na co od lat zwracają uwagę polscy juryści⁶. Istnieją także publikacje⁷ formułujące zbiory poglądów na temat możliwości zastosowania precedensu w polskim porządku prawnym *in spe*.

Definicja precedensu

Próba udzielenia jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: „Czy precedens jest obecny w polskim porządku prawnym?” wymaga jednoznacznego określenia jego definicji i sposobu rozumienia, co nie jest proste, patrząc na istniejące już opracowania tej tematyki, zwłaszcza w odniesieniu do prawa stanowionego. W doktrynie anglosaskiej formułowane są trzy definicje precedensu. Pierwsza z nich definiuje precedens jako „rozstrzygnięty już kasus lub decyzję sądu, potraktowaną jako wzorcowy (*furnishing*) przykład lub autorytet dla identycznego lub podobnego przypadku powstałego później”; druga mówi o „regule prawnej ustanowionej przez sąd po raz pierwszy dla określonego rodzaju spraw i wykorzystywanej (*referred to*) przy rozstrzyganiu podobnych spraw”; definicja trzecia stanowi, że „precedensem jest powtórzone zachowanie (*course of conduct once followed*), które może służyć jako wzór (*guide*) dla przyszłych zachowań”⁸. Istotą stosowania precedensu w systemie *common law* jest stosowanie wprost zasady *stare decisis et quia non movere*, co oznacza: „pozostań przy podjętej decyzji” lub „nie podważaj tego, co zostało już ustalone”. Sędzia, rozstrzygając kwestię nieuregulowaną przez prawo stanowione, zostaje tu zobowiązany do orzeczenia tożsamego z wcześniejszym; sąd niższy jest związany decyzją sądu wyższego, a sąd wydający orzeczenie precedensowe nie może odrzucić własnego precedensu, jeśli nie posiada bardzo ważnych ku temu powodów. Implementacja tych zasad wprost zasadniczo uniemożliwiłaby w systemie prawa stanowionego stosowanie zasad wykładni i reguł dedukcji (co nie wyklucza jednak przypadków, w których wydaje się, że polscy sędziowie dokładnie tak rozumieją precedens, o czym poniżej).

5 L. Leszczyński, *Praktyka precedensowa w porządku prawa stanowionego – podstawowe czynniki warunkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 110, s. 161.

6 Por. *Leczenie sądów*, „Newsweek” z 4 listopada 2007 r. (wypowiedź prof. M. Safjana); E. Łętowska, *Czy w Polsce możemy mówić o prawie precedensowym*, w: A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), *Precedens w polskim systemie prawa*, Warszawa 2010.

7 Jak np. T. Stawecki, *Precedens w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2008.

8 J.R. Nolan, *Black’s Law Dictionary*, 1990, za: L. Leszczyński, *Precedens sądowy w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2018, s. 3.

W polskiej nauce prawa najszersze ujęcie definicji precedensu stworzył w latach 70. ubiegłego stulecia teoretyk prawa, prof. J. Wróblewski. Jego teorię stanowi czteroelementowy zbiór sytuacji orzeczniczych, w ramach których precedensem jest nazywana decyzja, która normatywnie lub faktycznie wpływa na podejmowanie innej decyzji⁹. Zakładając, że warunki W_1 i W_2 są różne, decyzja D_1 podjęta w warunkach W_1 jest precedensem decyzji D_2 w warunkach W_2 wtedy i tylko wtedy, gdy podejmujący decyzję podmiot uważa, że w warunkach W_2 należy podjąć decyzję taką samą lub podobną do D_1 , D_2 została podjęta w warunkach W_2 , a nadto pomiędzy D_1 a D_2 istnieje jeden z czterech rodzajów powiązań: powtórzenie D_1 w D_2 , wyprowadzenie D_2 z D_1 według przyjętych reguł referencyjnych, uzasadnienie D_2 regułami, którymi została uzasadniona D_1 przy użyciu środków takich samych lub podobnych, jak uzasadniono D_1 , oraz uzasadnienia D_2 przez odwołanie się do D_1 w inny sposób niż w powyższych sytuacjach. Stworzona przez prof. Wróblewskiego definicja przewiduje w szerokim ujęciu precedensu potrzebę uzasadnienia decyzji D_2 podjętej na podstawie D_1 przez powołanie się na podstawę normatywną i ewentualnie regułę decyzji wspólną dla D_1 i D_2 ¹⁰.

Inny, choć częściowo zbieżny z definicją prof. Wróblewskiego sposób rozumienia precedensu odnaleźć można w pracach filozofa prawa, prof. A. Peczenika. Użycie precedensu i powoływanie się nań nie jest według niego mechanicznym procesem stosowania wcześniejszych orzeczeń (reguł). Jest raczej procesem ważenia racji poprzez wykorzystywanie wcześniej istniejących reguł (zasad) dla tworzenia reguł (zasad) nowych. Racje na rzecz podjęcia w nowej sprawie decyzji takiej jak w sprawie wcześniejszej muszą być rozważone. W niektórych sprawach mogą przeważać kontrargumenty i nie wiadomo z góry, które będą to sprawy. Rezultatem nowego rozstrzygnięcia niemal zawsze będzie więc nie tylko rozstrzygnięcie sprawy, lecz także potwierdzenie lub zmodyfikowanie reguły precedensu¹¹. Warto wspomnieć, że podobne stanowisko wyrażał R. Dworkin, podkreślając, że wbrew standardowemu ujęciu precedensu jako zastosowania *ratio decidendi* należy sięgać po najlepsze uzasadnienie (*best justification*) sformułowane dla wcześniejszej decyzji. Najlepsze uzasadnienie nie powinno być przy tym wzięte w izolacji od okoliczności

9 J. Wróblewski, *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 10, s. 521 i n.

10 Ibidem.

11 Por. A. Peczenik, *The Binding Force of Precedent*, w: D.N. MacCormick, R.S. Summers (red.), *Interpreting Precedents: A Comparative Study*, Dartmouth 1997, s. 465 i n., za: L. Leszczyński, *Precedens sądowy...*

sprawy, musi to być natomiast zestaw zasad (*principles*), które najlepiej pasują do całości rezultatów wcześniejszej decyzji i je uzasadniają¹².

Dla porządku należy stwierdzić, że żadnej z wymienionych definicji precedensu nie wdrożono do polskiego porządku prawnego, żadna też nie pozostaje w zgodzie z konstytucyjnymi źródłami prawa. Istnienie precedensu w polskim systemie prawnym wywodzi się raczej *a posteriori* z analizy porównawczej orzeczeń, co wiąże się jednocześnie z wprowadzeniem pojęcia precedensu niewiążącego¹³, nieznanego systemowi *common law*.

Wyrokowanie na podstawie podobieństw stanów faktycznych jako powszechna praktyka sądowa

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że nie sposób negować pojawienia się wielu elementów precedensu w polskim systemie prawnym, niemniej jednak nie jest to przyswojenie precedensu znanego z *common law*, co więcej, należy na gruncie prawa stanowionego wprowadzić dodatkowe różnicowanie rodzajowe, jak wspomniany precedens wiążący i niewiążący, a także precedens *de iure* (który teoretycznie w systemie prawa stanowionego, jako będący urzeczywistnieniem precedensu wiążącego, nie może zaistnieć) i precedens *de facto*, utożsamiany z faktycznym związaniem pewnymi wcześniejszymi decyzjami, których wykorzystanie wywołane zostaje bądź to uregulowaniami prawnymi (jak np. wiążąca dla sądów powszechnych moc wyroku Sądu Najwyższego w Polsce), bądź siłą argumentacji lub autorytetem składu, bądź wreszcie względami oportunistycznymi (antycypowanie kontroli instancyjnej)¹⁴. Istnieją także inne wyróżniane w literaturze kryteria podziału precedensu, nie są one jednak bezpośrednio związane z bieżącymi rozważaniami w zakresie tezy artykułu.

Sędziowskie powoływanie się na „ukształtowaną (utrwaloną) linię orzeczniczą” bez wątplenia jest praktyką powszechną, a sama linia orzecznicza zdecydowanie nie pozostaje bez wpływu na decyzję sędziego. W sytuacji, gdy doktryna i orzecznictwo prezentują odmienną wykładnię obowiązującego przepisu prawnego, sędzia

¹² R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 61–65, 205–228, za: T. Stawecki, *Precedens jako zadanie dla nauk prawnych*, w: A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), op. cit., s. 257–263.

¹³ Np. L. Morawski, *Czy precedens powinien być źródłem prawa?*, w: J. Malarczyk (red.), *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 1996.

¹⁴ L. Leszczyński, *Precedens...*, s. 6.

z reguły wybiera dorobek orzecznictwa, chyba że głęboko się z nim nie zgadza¹⁵. W takiej sytuacji można mówić o precedensie w dwóch znaczeniach: jako orzeczeniu przełamującym dotychczasową wykładnię, jednocześnie uznając, że odsetek orzeczeń precedensowych jest w Polsce bardzo niewielki ze względu na znaczenie jednolitości orzecznictwa dla jego stabilności i bezpieczeństwa prawnego obywateli, albo jako – jak wspomniano wcześniej – korzystaniu z wcześniejszych orzeczeń w formie niemal bezkrytycznego wzorca, co nazywane jest precedensem fałszywym lub pozornym¹⁶.

„Kiedy w roku 1999 zaczęłam pracę w Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako niedoświadczony sędzia, choć jako prawnik już z pewnym stażem, pierwszą umiejętnością jaką musiałam sobie przyswoić, było: jak tu się rozstrzyga ten typ spraw, z jakim akurat mam do czynienia”¹⁷ – wspominała na poświęconej precedensowi w polskim systemie prawa konferencji naukowej zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego prof. dr hab. Ewa Łętowska, nazywając jednocześnie ówczesny system kształcenia sędziów „tresurą”, w której „trzeba wyuczyć się precedensów”. To pierwsze zdecydowanie negatywny wizerunek próby przeniesienia elementów prawa precedensowego na grunt polskiego sądownictwa, który mniej dziwi jednak, jeśli weźmie się pod uwagę zarówno ilość spraw w referacie pojedynczego sędziego, jak i wskaźniki sprawności postępowań sądowych, konsekwentnie pogarszające się mimo reform (a może właśnie w ich wyniku). Przykładowo: w ciągu ostatnich pięciu lat średni czas postępowania sądowego w sądach rejonowych wydłużył się o niemal trzy miesiące¹⁸. Użycie precedensu rozumianego jako korzystanie z wcześniejszych orzeczeń w formie niemal bezkrytycznego wzorca w takiej sytuacji części sędziów może wydawać się wyjątkowo kuszącym rozwiązaniem. Sprzyja temu też informatyzacja. Dziś, żeby porównać kilka lub kilkanaście orzeczeń w podobny sprawach, wystarczy posiadać dostęp do Internetu i do jednej z dwóch głównych platform orzeczeń i źródeł (Lex, Legalis). Wydawanie wyroków z użyciem zasady precedensu (nie: precedensowych) staje się więc coraz prostsze. Nieco gorsza sytuacja jest – co podkreślała na tej samej konferencji prof. Ewa Łętowska – z wykształceniem dogmatycznym i stałym uzupełnianiem wiedzy: „Jesteśmy bezbronni wobec kształtującego się systemu prawa, a krytyczna analiza tego, co płynie z poszczególnych rozstrzygnięć,

15 T. Flemming-Kulesza, *Czy w Polsce możemy mówić o prawie precedensowym?*, w: A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), op. cit., s. 16.

16 Por. J. Zajadło, *Precedens rzeczywisty i pozorny, czyli po co prawnikom filozofia prawa*, w: A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), op. cit., s. 25–27.

17 E. Łętowska, op. cit., s. 9 i n.

18 Por. *Po pięciu latach reformy w sądzie jest coraz gorzej*, „Gazeta Prawna” z 8 kwietnia 2021 r.

prawie nie istnieje. Mamy do czynienia z pismami procesowymi i wyrokami, które są pisane bezkrytycznie, a odwołują się do nazbieranych trochę przypadkowo nowych orzeczeń z Lexa¹⁹.

Poszukiwanie wzorów orzeczniczych z powodu braku czasu, narzuconego klucza orzeczniczego czy nawet fałszywego poczucia rzetelności wobec (znów) braku czasu na doksztalcenie przynosi efekt wyłącznie w postaci nieformalnego istnienia w polskim systemie prawnym wspomnianego „precedensu fałszywego (pozornego)”, rozumianego często zgodnie z podstawą precedensu *common law* – *stare decisis et quieta non movere*, choć w tym przypadku mówić należałoby raczej o trawestacji paremii, albowiem ten sposób jej rozumienia nieuchronnie prowadzić będzie do utraty refleksyjności i do dość zaskakujących, z pewnością przypadkowych i przez to niesprawiedliwych i nieprzystających do obowiązującego prawa stanowiącego rozstrzygnięć. Jeśli precedens miałby stać się dla orzekającego wyłącznie „podobieństwem”, bez odniesienia do podstawy normatywnej, rozstrzygnięcia dla każdego kolejnych podobnych, ale mogących różnić się istotnymi szczegółami spraw mogłyby być coraz mniej zgodne z ustanowionym prawem i – w rezultacie – powielanie orzeczenia mogłoby doprowadzić do orzeczenia w ogóle nieprzystającego do wynikającego z wykładni prawa stanowiącego.

W stronę precedensu w praktyce

Jeśli przyjąć, że główną formą stosowania elementów precedensu w praktyce polskiego systemu prawa jest precedens fałszywy, szukanie argumentów dowodzących przydatności jego zastosowania w prawie stanowiącym miałyby się z celem (jakkolwiek nie dowodzi to w żaden sposób, że analiza porównawcza orzecznictwa w uporządkowanej formie nie mogłaby stać się sylogizmem prawniczym). Nie wydaje się też zasadne poszukiwanie uzasadnienia celowości wdrażania do prawa stanowiącego precedensu rozumianego jako wykorzystanie podobieństw stanów faktycznych orzecznictwa w sprawach atypowych lub nieuregulowanych jeszcze przez polskie prawo, jest bowiem oczywiste, że wyrok w takich sprawach niemal natychmiast zostanie wzorcowym dla kolejnych orzeczeń, a niewykluczone, że również dla stworzenia przepisu prawnego.

Istnieją jednak wspomniane już wcześniej elementy precedensu *de iure* w polskim systemie prawnym i to mimo twierdzeń, że precedensu *de iure* w krajach

¹⁹ E. Łętowska, op. cit., s. 11.

prawa stanowionego nie uznaje się²⁰. Precedensowymi wyrokami w polskim ujęciu są już w pewnym stopniu orzeczenia Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego (rzadziej: Naczelnego Sądu Administracyjnego), albowiem wyroki te spełniają kryteria pozostawania wiążącymi, a jednocześnie siła ich argumentacji oraz często autorytet składów orzekających powodują, że trudno dziś wyobrazić sobie nie tylko uzasadnienie wyroku, lecz także pismo procesowe, w którym nie nastąpiłoby choćby jedno odniesienie do ich orzecznictwa.

Konstytucyjną funkcją Sądu Najwyższego jest wynikające wprost z art. 183 Konstytucji RP sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych, a także zapewnianie prawidłowości oraz jednolitości wykładni prawa i praktyki sądowej²¹. Organ ten, dążąc do zapewnienia jednolitości orzecznictwa, niejako narzuca sądom niższych szczebli określony punkt widzenia²², który prawem staje się o tyle, o ile w konkretnych przypadkach sądy powszechne są lub czują się zobowiązane do przyjęcia takiej i tylko takiej wykładni przepisu, jaką zastosował w wyroku w analogicznej lub podobnej sprawie Sąd Najwyższy (precedens interpretacyjny). Przykładem zmiany rozumienia obowiązujących przepisów o 180 stopni pod wpływem orzeczenia Sądu Najwyższego może być uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z czerwca 2014 roku interpretująca rozporządzenie w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju²³ – podobnie jak większość firm branży transportowej odmienne od przedstawionego w uchwale stanowisko prezentował przed jego wydaniem nawet Główny Inspektor Pracy. Prawo zmieniło się więc na skutek orzeczenia, mimo że nie zmieniła się treść rozporządzenia. Problem w tym, że – jak pisze w swojej analizie prof. T. Zembrzusi – „zetknięcie się strony z rozbieżnymi rozstrzygnięciami sądu w podobnych sprawach powoduje dezorientację i poczucie pokrzywdzenia (...). Pojawiające się omyłki rodzą obawę związaną z utrwaleniem mylnej praktyki i błędnym stosowaniem prawa w przyszłości”²⁴. Sąd Najwyższy,

20 T. Stawecki, *Precedens w polskim porządku prawnym. Pojęcie i wnioski de lege ferenda*, w: A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), op. cit., s. 60 i n.

21 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2000r., II CZ 178/99, OSNC 2000/7-8/147 Lex.

22 T. Zembrzusi, *Wpływ uchwał Sądu Najwyższego na orzecznictwo Sądów Powszechnych*, w: T. Giaro (red.), *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, Warszawa 2016, s. 202, za: W. Sanetra, *Swoboda decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 11–12, s. 17.

23 Uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r., II PZP 1/14, OSNP 2014/12/164, Lex.

24 T. Zembrzusi, op. cit., s. 203.

mimo niewątpliwej świadomości w zakresie wagi prawotwórczej swoich wyroków, także nie zawsze wydaje w podobnych sprawach podobne wyroki.

Wnioski

Elementami wzmacniającymi adaptację elementów prawa precedensowego w prawie stanowionym są z pewnością: globalizacja, informatyzacja oraz brak konstytucyjnego lub ustawowego zakazu prawotwórstwa sądowego, co w konsekwencji równe jest brakowi jakiegokolwiek zakazu korzystania z wcześniejszego orzecznictwa oraz stwierdzenie faktycznego sięgania do wcześniejszych orzeczeń w bieżącej praktyce sądowej, mimo braku możliwości wprowadzenia ścisłego (w rozumieniu anglo-amerykańskim) rozumienia precedensu²⁵. „Do systemu prawnego należą wszystkie komunikaty odnoszące się do prawa. Elementem systemu jest więc zarówno tekst przepisu, orzeczenie sądowe, doktrynalny komentarz do jednego i drugiego, pismo procesowe, umowa, jak i komunikacja pomiędzy profesjonalistami, profesjonalistami i laikami, i samymi laikami”²⁶ – dowodził w 2015 roku socjolog prawa, dr J. Winczorek. I trudno odmówić mu słuszności. Wspomniana już łatwość dostępu do orzeczeń, glos i artykułów nieograniczonych czasowo ani terytorialnie, ale też postępująca unifikacja prawa w ramach wspólnot międzypaństwowych (jak np. Unia Europejska) doprowadziły do faktycznej zmiany definicji prawa, które rozumiane jest znacznie szerzej niż zbiór aktów normatywnych. Wymienione elementy, mimo że nieformalnie, już przenikają się wzajemnie. Na orzeczenie w konkretnej sprawie będzie mieć przeważający wpływ prawo stanowione w kraju orzeczenia, ale wpływać nań będą także przepisy wspólnotowe, a w kolejnym rządzie – znane orzekającemu składowi sędziowskiemu wyroki w podobnych sprawach, komentarze, glosy, a możliwe, że także *vox populi* w postaci komentarzy publikowanych przez media, albowiem niemożliwe jest całkowite oddzielenie funkcji sędziego od funkcjonowania w społeczeństwie, którego elementem jest nieograniczony w praktyce dostęp do publikatorów. Należy wspomnieć także, że zmiany w polskim sądownictwie od pewnego czasu nie przypominają tych, które dokonały lub dokonują się w większości państw Unii Europejskiej: w czasie, gdy w odniesieniu do większości państw członkowskich UE mówi się o powstawaniu „Europy Sędziów”,

25 Por. L. Leszczyński, *Precedens...*

26 J. Winczorek, *Redundancja redundancji w uzasadnieniach Trybunału Konstytucyjnego*, w: T. Giaro (red.), *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, Warszawa 2016, s. 84.

rozwiązania przyjmowane w Polsce wzmocniają raczej pozycję władzy wykonawczej, a pozycję władzy sądowniczej osłabiają²⁷.

Trzeba podkreślić, że z jednej strony orzecznictwo odgrywa w polskim systemie prawnym coraz większą rolę, lecz z drugiej strony rola ta wciąż jest przypadkowa, nieusystematyzowana nawet wewnątrz organu, który zobowiązany jest czuwać nad jednolitością prawa. Interpretację prawa, przynależną z założenia sędziom, w Polsce, jak i w całej współczesnej Europie trudno oddzielić jednak od jego tworzenia, gdyż coraz mniej jednoznaczne i coraz bardziej skomplikowane prawa wymagają często interwencji władzy sądowniczej. Wydaje się, że owo przenikanie się interpretacji z tworzeniem prawa z czasem doprowadzić może i w Polsce do poważnego wzrostu znaczenia władzy sądowniczej, które może nie otrzyma prerogatyw *stricte* prawotwórczych, ale jako władza niezależna, biegła w prawie i doktrynie prawnej, a przede wszystkim niezwiązana w swoich ocenach obecną sytuacją polityczną ani gospodarczą, które w znacznym stopniu wpływają na decyzje stanowiących prawo parlamentów, będzie nie tylko stać na straży przestrzegania prawa, lecz także czynnie uczestniczyć w jego tworzeniu, wykorzystując prawo precedensu, które następnie znajdować będzie odzwierciedlenie w prawie stanowionym. Ważne jednak, aby w tym czasie polska władza sądownicza była możliwie najbardziej wolna od takich problemów, jak dążenia polityczne do podległości władzy sądowniczej wobec władzy wykonawczej (także zbędnej podległości administracyjnej)²⁸, zbytnie obciążenie osobowe oraz duże rozbieżności w orzeczeniach, nad czym pieczę sprawować powinien Sąd Najwyższy.

Bibliografia

- Flemming-Kulesza T., *Czy w Polsce możemy mówić o prawie precedensowym?*, w: A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), *Precedens w polskim systemie prawa*, Warszawa 2010.
- Leszczyński L., *Praktyka precedensowa w porządku prawa stanowionego – podstawowe czynniki warunkujące*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 110.
- Leszczyński L., *Precedens sądowy w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2018.
- Łętowska E., *Czy w Polsce możemy mówić o prawie precedensowym*, w: A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), *Precedens w polskim systemie prawa*, Warszawa 2010.

²⁷ Por. B. Zdziennicki, *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla umacniania pozycji władzy sądowniczej*, w: T. Giaro (red.), *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, Warszawa 2016, s. 18 i n.

²⁸ Por. *ibidem*.

- Morawski L., *Czy precedens powinien być źródłem prawa?*, w: J. Malarczyk (red.), *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka*, Lublin 1996.
- Leczenie sądów, „Newsweek” z 4 listopada 2007 r.
- Sanetra W., *Swoboda decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 11–12.
- Stawecki T., *Precedens jako zadanie dla nauk prawnych*, w: A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), *Precedens w polskim systemie prawa*, Warszawa 2010.
- Stawecki T., *Precedens w polskim porządku prawnym. Pojęcie i wnioski de lege ferenda*, w: A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), *Precedens w polskim systemie prawa*, Warszawa 2010.
- Stawecki T., *Precedens w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2008.
- Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2001.
- Winczorek J., *Redundancja redundancji w uzasadnieniach Trybunału Konstytucyjnego*, w: T. Giaro (red.), *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, Warszawa 2016.
- Wójtowicz K., *Common Law*, w: A. Rot (red.), *Główne kultury prawne współczesnego świata*, Wrocław 1995.
- Wróblewski J., *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 10.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Zajadło J., *Precedens rzeczywisty i pozorny, czyli po co prawnikom filozofia prawa*, w: A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), *Precedens w polskim systemie prawa*, Warszawa 2010.
- Zdziennicki B., *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla umacniania pozycji władzy sądowniczej*, w: T. Giaro (red.), *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, Warszawa 2016.

The role of precedent in the order of statutory law in Poland

Abstract

Theoretically, precedence in the order of statutory law should not exist. It is an element of the Anglo-Saxon (common law) system, which in the continental system does not have an established tradition, has never been and never has become a custom. It is even a rule in the statutory law system that each judgment should be different from each other, it should be issued individually to a specific factual state, even a slight modification of which will result in a simultaneous modification of the judgment. And yet, for many years the courts have used

the institution of established “line of jurisprudence” – not binding, if we are talking about a series of judgments of common courts, or binding – if we are talking about judgments of the Supreme Court. Almost all lawyers have been paying attention to the fact that the jurisprudence in Poland has been playing an increasingly important role in the resolution of new disputes for many years. Professors of law have been talking for years about the lack of any systematics in the application of the “established line of jurisprudence” by courts, including the Supreme Court, or even look for the so-called “Wrong precedent” – an almost pathological form. The passage of years – six and twelve years have passed since the publications indicated above – do not bring solutions, but often even greater chaos. The interpenetration of interpretations with law-making over time may lead to a serious increase in the importance of the judiciary in Poland, which may not receive strictly law-making prerogatives, but as an independent authority, expert in law and legal doctrine, but above all not related to the current political situation in its assessments. nor economic, it will not only uphold the law, but also actively participate in its creation using the law of precedent, which will then be reflected in the statutory law. It is important, however, that at that time the Polish judiciary should be as free as possible from its still-current problems: increasingly visible political aspirations for subordination of the judiciary to the executive, excessive burden on judges and court employees, and discrepancies in judgments, which should be supervised by an independent Supreme Court.

Keywords: a precedent in the Polish legal system, established jurisprudence, the role of judgments in Polish law

CYTOWANIE

Gross A., *Rola precedensu w porządku prawa stanowionego w Polsce – wprowadzenie do problematyki*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 109–121, DOI: 10.18276/ais.2022.38-07.



Piotr Kędziora*

dr

e-mail: piotr.kedziora@sejm.gov.pl

ORCID: 0000-0002-1899-6446



Zdalny tryb pracy Sejmu i jego organów w czasie stanu epidemii

Streszczenie

Epidemia wirusa SARS–CoV-2 spowodowała realne zagrożenie dla możliwości realizowania przez Sejm jego konstytucyjnych funkcji. Zarówno to zagrożenie, jak i potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa posłom i pracownikom Kancelarii Sejmu skłoniły ustawodawcę do przyjęcia stosowych rozwiązań prawnych dotyczących organizacji prac Sejmu i jego organów. Nowelizacja Regulaminu Sejmu uchwalona 26 marca 2020 roku stworzyła możliwość przeprowadzania posiedzeń Sejmu, Prezydium Sejmu, Konwentu Seniorów, komisji oraz podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Prowadzenie obrad w takiej formie zostało uzależnione od wprowadzenia nie tylko stanu epidemii, lecz także jednego ze stanów nadzwyczajnych.

Na podstawie analizy prawnodogmatycznej aktów prawnych oraz analizy dokumentów z etapów procesu uchwałodawczego i stosowania nowych rozwiązań prawnych zostały zaprezentowane podstawy prawne, cele nowych instytucji oraz wybrane problemy pojawiające się w praktyce parlamentarnej. Analiza praktyki umożliwiła ocenę efektywności nowych instytucji¹.

Słowa kluczowe: konstytucja, regulamin Sejmu, posiedzenie Sejmu, pandemia, tryb zdalny

* Polskie Towarzystwo Legislacji.

¹ Według stanu na dzień 1 września 2021 r.

Wprowadzenie

Rozprzestrzeniająca się wiosną 2020 roku epidemia wirusa SARS-CoV-2 wywołała trudności w funkcjonowaniu instytucji państwowych, w tym zagrożenie dla realizowania przez Sejm jego konstytucyjnych funkcji. Uznano za realne zagrożenie sparalizowania prac Sejmu z powodu braku kworum niezbędnego do podejmowania rozstrzygnięć wynikającego z choroby czy kwarantanny znacznej liczby posłów. Również potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa posłom i pracownikom Kancelarii Sejmu skłoniły ustawodawcę do przyjęcia nowych rozwiązań prawnych, które minimalizowałyby ryzyko rozprzestrzeniania się choroby COVID-19, a jednocześnie umożliwiłyby realizację konstytucyjnych funkcji Sejmu.

W odpowiedzi na te zagrożenia ustawodawca zdecydował się na nowelizację regulaminu Sejmu, która wprowadziła możliwość odbywania posiedzeń Sejmu, Prezydium Sejmu, Konwentu Seniorów, komisji sejmowych oraz podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość². W dalszej części tekstu posiedzenia prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość, zwane będą „posiedzeniami zdalnymi”, choć należy zaznaczyć, że posiedzenia te faktycznie miały charakter hybrydowy. Część posłów uczestniczyła w obradach Sejmu *in pleno* czy komisji (podkomisji) w sposób tradycyjny, tzn. w sali obrad Sejmu oraz w salach, w których odbywały się posiedzenia komisji (podkomisji). Część posłów natomiast uczestniczyła w obradach zdalnie, czyli za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość – ze specjalnie przygotowanych sal na terenie Sejmu (w przypadku obrad Sejmu *in pleno*) czy też z innych miejsc znajdujących się poza obszarem należącym do Sejmu.

Przedmiotem opracowania jest prezentacja rozwiązań prawnych, które umożliwiły przeprowadzanie posiedzeń zdalnych Sejmu, komisji i podkomisji, a także omówienie zagadnień praktycznych, które pojawiły się w ciągu kilkunastu miesięcy obowiązywania nowych przepisów (według stanu na 1 września 2021 r.). Nowe instytucje zostały wprowadzone w regulaminie Sejmu, zostały zatem uznane za mieszczące się w granicach autonomii organizacyjnej Sejmu (art. 112 Konstytucji). Część rozwiązań przyjętych w regulaminie Sejmu budzi kontrowersje. Wątpliwości przedstawicieli doktryny koncentrują się wokół konstytucyjnej możliwości przeprowadzania posiedzeń zdalnych w modelu przyjętym w regulaminie Sejmu (posłowie uczestniczący w posiedzeniu Sejmu zarówno na terenie Sejmu, jak i poza

² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 327 i poz. 558).

nim)³, a zatem konstytucyjnego pojęcia „posiedzenia” (art. 109 ust. Konstytucji), „obecności” (art. 120 Konstytucji), a także prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji). W tym kontekście przedmiotem rozważań mogą stać się konstytucyjne warunki dopuszczalności posiedzenia Sejmu. Zasygnalizowane wątpliwości konstytucyjne cechuje znaczna złożoność, a ich omówienie wykracza poza przedmiot niniejszego tekstu.

Nowe rozwiązania dotyczące posiedzeń zdalnych (zarówno posiedzeń Sejmu, jak i komisji i podkomisji) stanowią *lex specialis* w stosunku do ogólnych przepisów regulaminu Sejmu m.in. w zakresie potwierdzania obecności na posiedzeniach, formy dokumentów przedkładanych w postępowaniu ustawodawczym, czasu wystąpień posłów na posiedzeniu Sejmu, trybu zwoływania posiedzeń komisji (podkomisji), wymogów dotyczących osób, które mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji, możliwości przeprowadzania głosowania przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość czy sposobu urzędowego stwierdzania przebiegu obrad Sejmu i komisji (podkomisji).

W kwestii organizacji prac Sejmu w czasie zagrożenia COVID-19 przepisy regulaminu Sejmu w niektórych kwestiach odsyłają do zarządzeń Marszałka Sejmu. Na poziom zarządzeń Marszałka Sejmu zostały przeniesione przede wszystkim zagadnienia techniczne, odnoszące się do dostępu posłów (i innych osób) do środków technicznych, umożliwiających zdalny udział w posiedzeniach, oraz wymogi dotyczące środków komunikacji elektronicznej. Szczególne znaczenie w sprawach organizacji prac Sejmu w czasie zagrożenia epidemicznego mają również zarządzenia porządkowe wydawane przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 3 regulaminu Sejmu⁴.

Podstawy prawne organizacji zdalnych posiedzeń Sejmu w czasie stanu epidemii

Uchwalona 26 marca 2020 roku nowelizacja regulaminu Sejmu w nowym dziale IIIa zatytułowanym „Posiedzenia Sejmu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem

3 Inna koncepcja sposobu organizacji posiedzenia Sejmu w warunkach stanu epidemii mogłaby opierać się na przeprowadzeniu posiedzenia Sejmu w wielu pomieszczeniach na obszarze należącym do Sejmu, w których zgromadzeni byłiby posłowie. Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Notatka na temat sposobu organizacji posiedzenia Sejmu minimalizującego zagrożenie epidemiczne*, 17 marca 2020 r. niepublikowana.

4 Na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu sprawuje pieczęć nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej.

środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość” wprowadziła fakultatywny model prowadzenia zdalnych obrad Sejmu i jego organów. W uzasadnieniu do projektu uchwały podkreślono, że projektowane zmiany regulaminu Sejmu podyktowane są wolą zagwarantowania zdolności Sejmu do realizowania funkcji prawodawczej, zmniejszenia ryzyka zakażeń oraz zapewnienia obywatelom reprezentacji w procesie stanowienia prawa. Autorzy projektu zwracali uwagę na to, że brak możliwości działania Sejmu pozbawiłby państwo możliwości przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom ekonomicznym związanym z epidemią oraz że w okresie istotnego niebezpieczeństwa dla zdrowia i życia obywateli konieczne jest zagwarantowanie Sejmowi zachowania możliwości realizowania swoich konstytucyjnych funkcji⁵.

Do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu zdalnego posiedzenia Sejmu uprawniony jest Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów – organu zapewniającego współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu. Zgodnie z art. 198a ust. 1 regulaminu Sejmu, taka decyzja może zostać podjęta w przypadku ogłoszenia stanu epidemii w rozumieniu ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁶, lecz także w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego albo stanu klęski żywiołowej. Regulamin Sejmu nie przewidywał dotąd żadnych rozwiązań proceduralnych w przypadku wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych. Może zaskakiwać, że ustawodawca, wprowadzając możliwość prowadzenia obrad zdalnych, pierwotnie zdecydował się na przyjęcie w omawianej nowelizacji art. 2, zgodnie z którym przepisy działu IIIa miały tracić moc już 30 czerwca 2020 roku⁷. Ostatecznie Sejm uchylił ten przepis, nowelizując uchwałę z 26 marca 2020 roku uchwałą

5 Zob. uzasadnienie projektu uchwały z druku nr 286 z dnia 24 marca 2020 r. SKM_28720032416440 (sejm.gov.pl) (dostęp: 28.08.2021).

6 Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284, 322 i 374).

7 Zmiana w art. 2 została zgłoszona jako poprawka w czasie drugiego czytania projektu uchwały, a następnie przyjęta w trzecim czytaniu. Nie przedstawiono wówczas szerszego uzasadnienia tej propozycji, wskazując jedynie na techniczny charakter zmiany. Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu w dniu 26 marca 2020 r. str. 11, https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/652C75702BEB9B1DC125853700794FDD/%24File/08_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp 28.8.2021). W debacie przeprowadzonej przy okazji prac nad projektem uchwały, którego przedmiotem było uchylenie art. 2, poseł K. Smoliński stwierdził: „Przedstawiając to rozwiązanie kilka miesięcy temu, wychodziliśmy z założenia, że po kilku miesiącach skończy się czas pandemii. Niestety wbrew niektórym politykom rząd nie wie, kiedy stan pandemii się skończy”. Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 13. posiedzenia Sejmu w dniu 19 czerwca 2020 r. str. 37, https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter9.nsf/0/9DFE11E15D60115FC1258591004244EC/%24File/13_a_ksiazka_bis.pdf (dostęp 28.08.2021).

z 19 czerwca 2020 roku,⁸ co dało skutek w postaci zniesienia epizodyczności uchwały z 26 marca 2020 roku.

Konstrukcja przepisów działu IIIa regulaminu Sejmu zakłada odpowiednie stosowanie przepisów działów I–V regulaminu Sejmu, chyba że uregulowania działu IIIa przewidują rozwiązania szczególne.

W przypadku gdy Marszałek Sejmu podejmie decyzję o przeprowadzeniu posiedzenia zdalnego, Kancelaria Sejmu zapewnia posłom oraz osobom, które wymienione są w art. 170 ust. 1–3 regulaminu Sejmu⁹, dostęp do środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość, warunkujących udział w tym posiedzeniu. Przekazanie takich urządzeń przez Kancelarię Sejmu jest uzależnione od wniosku posła, sam udział posła w posiedzeniu za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej nie jest zatem obligatoryjny. Należy podkreślić, że decyzja Marszałka Sejmu o przeprowadzeniu posiedzenia zdalnego nie wyłącza prawa posła do uczestnictwa w posiedzeniu w sposób tradycyjny.

Jednocześnie zarówno w przypadku posiedzeń Sejmu, jak i posiedzeń komisji (podkomisji) regulamin Sejmu zawiera ogólną dyrektywę, zgodnie z którą udział posła w posiedzeniu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej jest równoprawny z innymi formami udziału w posiedzeniu i nie może powodować wyłączenia bądź ograniczenia praw posła określonych w przepisach prawa (art. 198c ust. 1 oraz art. 198m regulaminu Sejmu odsyłający w przypadku komisji i podkomisji do odpowiedniego stosowania do art. 198c ust 1).

Odnosnie do wymogów dotyczących środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość, trybu i sposobu składania wniosku o ich udostępnienie oraz samego wzoru wniosku, regulamin Sejmu odsyła do zarządzenia Marszałka Sejmu¹⁰. Zarządzenie, poza wymogami *stricte* technicznymi, warunkującymi uczestnictwo w posiedzeniu zdalnym (posiadanie konta poczty elektronicznej w domenie sejmowej, posiadanie tabletu przekazanego przez Kancelarię Sejmu, telefonu przypisanego posłowi w bazie Kancelarii Sejmu, pozwalającego odbierać kody aktywacyjne głosowań, czy przebywanie w zasięgu sieci transmisji danych), przewidywało również warunek należący, jak się wydaje, do innej kategorii – przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 czerwca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 558).

⁹ Chodzi o udział w posiedzeniach Sejmu m.in. Prezydenta, członków Rady Ministrów, Prezesa NIK, Marszałka Senatu, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka.

¹⁰ Zarządzenie nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość udostępnianych posłom oraz innym uprawnionym do uczestniczenia w posiedzeniu Sejmu, niepublikowane.

Przy przyjęciu koncepcji udziału w posiedzeniu zdalnym posłów, którzy znajdują się poza terenem Sejmu, w praktyce trudne do zweryfikowania było miejsce, z którego posłowie łączą się, by uczestniczyć w obradach. Ostatecznie warunek przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej został uchylony w wyniku nowelizacji zarządzenia z 16 września 2020 roku¹¹.

Zarządzenie Marszałka Sejmu z 27 marca 2020 roku określa szczegółowo tryb składania wniosku o udostępnienie środków komunikacji elektronicznej (e-mail, SMS) oraz sposób sformułowania wniosku. Stanowi również, że Kancelaria Sejmu udostępnia posłom instrukcję korzystania ze środków komunikacji elektronicznej. Poza tym jednak zarządzenie, niejako obok upoważnienia z art. 198a ust. 4 oraz art. 198b regulaminu Sejmu, określa sposób korzystania przez posłów w czasie obrad ze środków komunikacji elektronicznej. Zarządzenie wymienia: obserwowanie obrad przy wykorzystaniu transmisji w Systemie Informacyjnym Sejmu w sieci Internet, możliwość zgłoszenia chęci zabrania głosu lub złożenia wniosku formalnego przez wysłanie wiadomości e-mail, zabranie głosu w debacie za pomocą systemu wideokonferencyjnego, otrzymywanie dokumentów związanych z posiedzeniem Sejmu w postaci elektronicznej oraz głosowanie za pomocą formularza w Systemie Informacyjnym Sejmu w sieci Internet (przy wykorzystaniu tabletu i telefonu). Są to zatem zagadnienia dotyczące wykonywania praw i obowiązków poselskich przywołane w kontekście zdalnego modelu prac izby i modyfikacji sposobu ich wykonania w stosunku do zwykłego trybu prac Sejmu. Biorąc pod uwagę zarówno konstrukcję przepisów działu IIIa, jak i zakres spraw przekazanych do uregulowania w drodze zarządzeń Marszałka Sejmu, należałoby rozważyć przeniesienie przynajmniej niektórych z tych przepisów z zarządzenia Marszałka Sejmu do regulaminu Sejmu (dotyczących zabrania głosu w debacie, złożenia wniosku formalnego czy głosowania za pomocą formularza). Zbliżony charakterem przepis dotyczący szczególnego w trybie zdalnym sposobu potwierdzania przez posła obecności na posiedzeniu zdalnym znalazł się w dziale IIIa. Zgodnie z art. 198c ust. 3 regulaminu Sejmu, poseł korzystający ze środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość, potwierdza swoją obecność na posiedzeniu Sejmu poprzez zalogowanie się w systemie do głosowania oraz wydrukami udziału w głosowaniach. Jest to przepis szczególny w stosunku do art. 7 ust. 5 regulaminu Sejmu.

W art. 198c ust. 1 regulaminu Sejmu zamieszczono ogólną dyrektywę, zgodnie z którą udział posła w zdalnym posiedzeniu Sejmu jest równoprawny z innymi

¹¹ Zarządzenie nr 28 Marszałka Sejmu z dnia 16 września 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość udostępnianych posłom oraz innym uprawnionym do uczestniczenia w posiedzeniu Sejmu, niepublikowane.

formami udziału w posiedzeniu i nie może powodować wyłączenia bądź ograniczenia praw posła. Wykonywanie mandatu ulega pewnym modyfikacjom ze względu na zdalny model obrad. Zgodnie z art. 198d regulaminu Sejmu, dokumenty składane w trakcie posiedzenia Sejmu (jak i komisji czy podkomisji na podstawie art. 198m) w formie pisemnej mogą być składane w trakcie posiedzenia zdalnego w formie elektronicznej, w szczególności możliwość ta dotyczy wnoszenia poprawek. W odniesieniu do poprawek przepis ten nie znalazł jednak zastosowania w praktyce parlamentarnej. Zarówno poprawki składane w trakcie posiedzeń komisji, jak i poprawki składane na posiedzeniu Sejmu w trakcie drugiego czytania składane były dotychczas w formie pisemnej. Możliwość składania dokumentów w formie elektronicznej stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów wydanej na podstawie art. 12 pkt 6a regulaminu Sejmu uchwały Prezydium Sejmu, określającej przypadki, w których dokument w formie elektronicznej spełnia wymóg formy pisemnej wynikający z przepisów regulaminu Sejmu¹². Uchwała ta w § 1a pkt 2 wyłącza możliwość składania w postaci elektronicznej wniosków i poprawek na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu komisji sejmowej.

Konstytucyjny wymóg jawności posiedzenia Sejmu, w przypadku posiedzenia zdalnego Sejmu, jest realizowany w szczególności przez transmisję posiedzenia przy zastosowaniu sieci teleinformatycznej (art. 198e regulaminu Sejmu)¹³. Należy wspomnieć, że Marszałek Sejmu na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 13 regulaminu Sejmu wydał zarządzenie porządkowe, na podstawie którego – do czasu utraty mocy tego zarządzenia – zniesiona została możliwość obserwowania obrad Sejmu (i Senatu) z galerii przez zorganizowane grupy osób¹⁴.

Modyfikacji w stosunku do trybu zwykłego uległ w trybie zdalnym czas zabierania głosu na posiedzeniu. W celu skrócenia posiedzeń Sejmu ograniczono limity czasowe wystąpień. Zgodnie z art. 198f regulaminu Sejmu, czas wystąpienia w trakcie rozpatrywania punktu porządku dziennego Sejmu w trybie zdalnym co

12 Zgodnie z art. 12 pkt 6a regulaminu Sejmu określa przypadki, w których dokument w postaci elektronicznej spełnia wymóg formy pisemnej wynikający z przepisów regulaminu Sejmu. Na tej podstawie Prezydium Sejmu w dniu 5 grudnia 2014 r. przyjęło uchwałę nr 36 w sprawie określenia przypadków, w których dokumenty w postaci elektronicznej spełniają wymóg formy pisemnej, niepubl.

13 Na temat zakresu przedmiotowego zasady jawności posiedzeń Sejmu zob. E. Gierach, *Uwagi do art. 113*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II. Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 415–416.

14 Zarządzenie nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 6 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych związanych z zagrożeniem zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, niepubl. Zarządzenie zostało wydane w porozumieniu z Marszałkiem Senatu. Było nowelizowane zarządzeniami Marszałka Sejmu nr 7 z dnia 27 marca 2020 r., nr 22 z dnia 31 sierpnia 2020 r. oraz nr 13 z dnia 8 lipca 2021 r.

do zasady nie może trwać dłużej niż 5 minut (w trybie zwykłym do 15 minut), przemówienia posłów w dyskusji nie mogą trwać dłużej niż 3 minuty (w trybie zwykłym co do zasady 10 minut), zaś wystąpienia klubowe 15 minut (w trybie zwykłym co do zasady 20 minut). Zdecydowano również o możliwości jednokrotnego wystąpienia posła w debacie nad daną sprawą, natomiast w trybie zwykłym poseł może zabrać głos dwukrotnie. Zmiany te znalazły odzwierciedlenie w statystykach dotyczących czasu trwania posiedzeń, o czym będzie mowa w dalszej części tekstu.

W trakcie zdalnego posiedzenia Sejmu wprowadzono możliwość przeprowadzenia głosowania z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Oddanie głosu za pośrednictwem takiego urządzenia regulamin Sejmu zrównuje z oddaniem głosu przez podniesienie ręki z równoczesnym wykorzystaniem urządzenia do liczenia głosów oraz z tzw. głosowaniem imiennym (art. 198g regulaminu Sejmu). W praktyce posłowie uczestniczący w zdalnych obradach Sejmu w sali obrad z reguły wykorzystywali do głosowania zainstalowane tam urządzenia do liczenia głosów, natomiast posłowie znajdujący się zarówno w innych salach na terenie Sejmu, jak i posłowie przebywający poza terenem Sejmu głosowali za pomocą tabletów¹⁵.

Widoczną techniczną konsekwencją wykorzystania do głosowania środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość, było znaczne wydłużenie czasu oczekiwania na wyniki poszczególnych głosowań w czasie posiedzenia Sejmu (czas ten wynosił od ok. 1,2 minuty do ponad 5 minut)¹⁶. W przypadku głosowań tradycyjnych na posiedzeniu Sejmu, a więc przeprowadzanych przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu zainstalowanego na sali urządzenia do liczenia głosów, wyniki podawane są, co do zasady, natychmiast po zakończeniu głosowania¹⁷.

Przepisy dotyczące zdalnego posiedzenia Sejmu zmodyfikowały również sposób urzędowego stwierdzenia przebiegu obrad. W trybie zwykłym są to protokoły i sprawozdanie stenograficzne, w trybie zdalnym zaś, zgodnie z art. 198h regulaminu, zapis audiowizualny. Praktyka parlamentarna zdalnych posiedzeń Sejmu poszła jednak w innym kierunku. Obok udostępniania audiowizualnego zapisu przebiegu takich posiedzeń sporządzane były także sprawozdania stenograficzne¹⁸.

15 Technicznie istniała możliwość głosowania w sali obrad Sejmu również za pomocą tabletu. Ewentualna próba głosowania przy użyciu obu urządzeń jednocześnie skutkowałaby zaliczeniem przez system głosu tylko z urządzenia do liczenia głosów zainstalowanego na sali obrad Sejmu.

16 Zob. np. głosowania w dniu 27 marca 2020 r. na 8. posiedzeniu Sejmu.

17 Zob. np. głosowania w dniu 8.7.2021 r. na 34. posiedzeniu Sejmu.

18 Sprawozdania dostępne pod adresem: www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/stenogramy.xsp?rok=2020 (dostęp 28.8.2021).

Omawiając ramy prawne organizacji zdalnych posiedzeń Sejmu, nie można pominąć zarządzeń porządkowych Marszałka Sejmu, wydawanych w związku z poszczególnymi posiedzeniami Sejmu. Zarządzenia te były wydawane od 25 marca 2020 roku¹⁹ do 14 czerwca 2021 roku²⁰, a poza zobowiązaniem posłów przebywających na terenie Sejmu do przestrzegania zaleceń i rekomendacji Głównego Inspektora Sanitarnego, związanych z potencjalnym ryzykiem zakażenia koronawirusem, zawierały one istotne rozstrzygnięcia organizacyjne. Na wstępie należy zaznaczyć, że przypadku zdalnych posiedzeń Sejmu art. 198c ust. 2 regulaminu Sejmu wyłączył stosowanie przepisu, zgodnie z którym posłowie na sali posiedzeń Sejmu zajmują stałe, wyznaczone miejsca. W poszczególnych natomiast zarządzeniach porządkowych wskazywane były inne, poza salą obrad, sale na terenie Sejmu, w których posłowie mogli zajmować miejsca w czasie obrad. Celem wyznaczenia dodatkowych sal było oczywiście dążenie do zapewnienia odpowiedniego dystansu między uczestniczącymi w obradach osobami. W wyznaczonych salach na monitorach były transmitowane obrady z sali obrad Sejmu. Posłowie zajmowali miejsca w poszczególnych salach, zgodnie z rozdziałem miejsc ustalonym przez Marszałka Sejmu, w porozumieniu z przedstawicielami klubów parlamentarnych i kół oraz z posłami niezrzeszonymi. Posłowie zostali zobowiązani do przestrzegania rozdziału miejsc, niezmienniania tych miejsc w trakcie obrad, Straż Marszałkowska została zaś zobowiązana do kontrolowania przestrzegania przez posłów tych ustaleń. Z czasem w zarządzeniach Marszałka Sejmu pojawiły się szczegółowe limity miejsc zajmowanych na sali obrad Sejmu. W zarządzeniach ustalany był ogólny limit dla całej sali obrad Sejmu oraz limity częściowe dla posłów należących do poszczególnych klubów, kół oraz dla posłów niezrzeszonych²¹. Poza ogólnym limitem miejsc przewidzianym dla sali obrad Sejmu miejsca na tej sali przysługiwały członkom Prezydium Sejmu. Limit zajmowanych miejsc na sali obrad nie był stały i zmieniał się w zależności od ogólnej liczby zakażonych w trakcie epidemii²².

19 Zarządzenie nr 5 Marszałka Sejmu z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, niepubl.

20 Zarządzenie nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 31. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, niepubl.

21 Limity wyznaczone były w ten sposób począwszy od zarządzenia nr 31 Marszałka Sejmu z dnia 16 października 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 19. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, niepubl.

22 Limit ogólny dla sali obrad Sejmu (nie wliczając posłów wchodzących w skład Prezydium Sejmu) wynosił od 55 posłów w zarządzeniu nr 31 Marszałka Sejmu z dnia 16 października 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 19. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, niepubl. do 104 posłów w zarządzeniu nr 3 Marszałka Sejmu z dnia

Pozostając przy zarządzeniach Marszałka Sejmu, wpływających na organizację prac Sejmu w czasie epidemii, należy wspomnieć o zarządzeniu dotyczącym wstępu posłów do budynków sejmowych (budynków w zarządzie Kancelarii Sejmu)²³. Zarządzenie to określało wymogi, jakie poseł zobowiązany był spełnić, wchodząc do budynków sejmowych, oraz przypadki, w których Straż Marszałkowska mogła odmówić posłowi wstępu do budynków. Wymogi obejmowały złożenie wypełnionego kwestionariusza oceny ryzyka epidemiologicznego oraz poddanie się pomiarowi temperatury ciała przeprowadzanemu przez Straż Marszałkowską.

Przedstawione niżej statystyki dotyczące pracy Sejmu i komisji (podkomisji) sejmowych obejmują okres od 27 marca 2020 roku²⁴ do 15 kwietnia 2021 roku (IX kadencja Sejmu), a więc czas, w którym Sejm pracował w trybie zdalnym, oraz dla porównania okres od 27 marca 2016 roku do 15 kwietnia 2017 roku (VIII kadencja Sejmu), gdy Sejm pracował w trybie zwykłym²⁵. W tych terminach Sejm IX kadencji, pracując w trybie zdalnym, odbył 21 posiedzeń (było to 51 dni, w których odbywały się posiedzenia Sejmu, trwające łącznie 528 godzin i 50 minut), w kadencji VIII zaś w analizowanym okresie było 25 posiedzeń Sejmu (70 dni, łącznie 779 godzin 38 minut obrad). Jeśli chodzi o wyniki prac izby, to Sejm IX kadencji uchwalił 152 ustawy i 74 uchwały, a Sejm XI kadencji – 241 ustaw i 113 uchwał. Interesująco na tym tle przedstawia się średni udział posłów w głosowaniach – w IX kadencji (w trybie zdalnym) było to 447 posłów, zaś w VIII kadencji (w trybie zwykłym) 430 posłów. W zestawieniu z okresem obrad Sejmu w trybie zwykłym w czasie, gdy Sejm obradował zdalnie, odbyło się mniej posiedzeń Sejmu, były one też statystycznie krótsze, mimo znacznego wydłużenia czasu koniecznego do przeprowadzenia głosowań w trybie zdalnym. Statystycznie na posiedzeniach prowadzonych w trybie zdalnym uchwalano mniej ustaw.

23 lutego 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 26. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, niepubl.

- 23 Zarządzenie nr 4 Marszałka Sejmu z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących posiedzenia Sejmu w związku z występowaniem koronawirusa SARS-CoV-2, niepubl. Zarządzenie to zostało uchylone zarządzeniem nr 12 Marszałka Sejmu z dnia 7 lipca 2021 r. uchylającym zarządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących posiedzenia Sejmu w związku z występowaniem koronawirusa SARS-CoV-2, niepubl.
- 24 Dzień 27 marca 2020 r. był drugim dniem 8. posiedzenia Sejmu. Marszałek Sejmu po raz pierwszy podjął wtedy decyzję o przeprowadzeniu posiedzenia Sejmu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość.
- 25 Statystyki na podstawie danych dostępnych na www.sejm.gov.pl oraz danych przygotowanych przez Ośrodek Informatyki Kancelarii Sejmu, niepubl.

Podstawy prawne organizacji zdalnych posiedzeń komisji i podkomisji w czasie stanu epidemii

Przepisy działu IIIa regulują możliwość przeprowadzenia w trybie zdalnym posiedzeń innych organów Sejmu – Prezydium Sejmu, Konwentu Seniorów oraz komisji i podkomisji. W przypadku Prezydium Sejmu i Konwentu Seniorów o przeprowadzeniu posiedzenia zdalnego decyduje Marszałek Sejmu, natomiast bardziej złożone regulacje odnoszą się do posiedzeń komisji i podkomisji. Posiedzenie komisji (podkomisji) może być prowadzone w trybie zdalnym w przypadkach analogicznych do tych, w jakich Marszałek Sejmu może zdecydować o przeprowadzeniu zdalnego posiedzenia Sejmu. Ogłoszenie stanu epidemii w rozumieniu ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wprowadzenie stanu wojennego, stanu wyjątkowego albo stanu klęski żywiołowej daje zatem możliwość (a nie skutkuje obowiązkiem) prowadzenia posiedzeń komisji i podkomisji w trybie zdalnym (art. 198j ust. 1 regulaminu Sejmu).

W praktyce o trybie prowadzenia posiedzenia komisji (podkomisji) decyduje Marszałek Sejmu. W trybie zwykłym podstawowy model zwoływania posiedzeń komisji przewiduje istotny obowiązek informacyjny. Zgodnie z art. 152 ust. 4 regulaminu Sejmu, przewodniczący komisji zawiadamia Marszałka Sejmu o terminie i porządku dziennym posiedzenia, natomiast Marszałek Sejmu może nie wyrazić zgody na odbycie posiedzenia komisji, a jego rozstrzygnięcie jest ostateczne²⁶. Procedura zwoływania komisji (podkomisji) w trybie zdalnym pierwotnie przewidywała, że posiedzenie zwołuje Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii przewodniczącego komisji. W praktyce model ten funkcjonował, opierając się na pismach kierowanych przez przewodniczących komisji do Marszałka Sejmu, które zawierały prośbę o zwołanie posiedzenia, sugerowany termin oraz porządek dzienny planowanego posiedzenia. Następnie Marszałek Sejmu podejmował decyzję o zwołaniu posiedzenia komisji (podkomisji). Ponadto w dziale IIIa przyjęto, że zastosowanie (z modyfikacją) znajduje przepis art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu, nakazujący zwołanie posiedzenia komisji w celu rozparzenia określonej sprawy na pisemny wniosek co najmniej jednej trzeciej liczby członków komisji. Modyfikacja polega na tym, że wniosek jest składany do Marszałka Sejmu (nie przewodniczącego komisji) i może być złożony również w formie elektronicznej²⁷.

26 Więcej na ten temat zob. P. Radziewicz, *Uwagi do art. 152*, w: A. Szmyt (red.), *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 743.

27 W tym trybie zwołane zostały np. posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, które odbyło się w dniu 29 marca 2021 r. czy posiedzenie Komisji do spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych, które odbyło się 27 maja 2021 r.

Istotną zmianą w stosunku do trybu zwykłego było wyłączenie stosowania w trybie zdalnym przepisu art. 154 ust. 3 regulaminu Sejmu, umożliwiającego wzięcie udziału w posiedzeniu komisji przedstawicielom organizacji zawodowych i społecznych, ekspertom komisji i innym osobom. Wyłączenie to było krytykowane przez posłów opozycji, którzy podnosili, że zdalne prace Sejmu w praktyce oznaczają, że zwoływanie komisji pozostaje faktycznie w rękach Marszałka Sejmu, a w posiedzeniach komisji nie mogą brać udziału eksperci i przedstawiciele strony społecznej²⁸. Sejm ostatecznie zdecydował się na zmianę tych przepisów uchwałą z 24 czerwca 2021 roku, która wprowadziła mechanizm zwoływania posiedzeń komisji (podkomisji) w trybie zdalnym, opierając się na decyzji przewodniczącego komisji, z zawiadomieniem Marszałka Sejmu o terminie i porządku dziennym posiedzenia. Marszałek, tak jak w trybie zwykłym, może nie wyrazić zgody na odbycie takiego posiedzenia. Dodatkowo nowelizacja ta uchyliła przepis uniemożliwiający zapraszanie na posiedzenia komisji zwołane w trybie zdalnym ekspertów, przedstawicieli strony społecznej i innych osób²⁹.

Jak dotąd ostatnim posiedzeniem Sejmu zwołanym na podstawie art. 198a ust. 2 regulaminu Sejmu, przeprowadzonym z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość, było 31. posiedzenie Sejmu w dniu 15 czerwca 2021 roku. Posiedzenia komisji również przestały być zwoływane w trybie zdalnym. Znowelizowane przepisy dotyczące zwoływania posiedzeń komisji (podkomisji) oraz zapraszania gości na posiedzenia zwołane w trybie zdalnym nie znalazły dotychczas zastosowania w praktyce.

Należy zauważyć, że w czasie gdy posiedzenia Sejmu odbywały się w trybie zdalnym, nie wszystkie komisje sejmowe pracowały w tym trybie. Zdecydowana większość posiedzeń Komisji Etyki Poselskiej oraz wszystkie posiedzenia Komisji do spraw Służb Specjalnych były zwoływane w trybie zwykłym. Uzasadnieniem dla tej praktyki może być fakt, że obie komisje są komisjami małymi (Komisja Etyki Poselskiej liczy 4 posłów, Komisja do spraw Służb Specjalnych – 7 posłów), co ułatwia zachowanie odpowiedniego dystansu między uczestniczącymi w posiedzeniu osobami. Za zwykłym trybem prac Komisji do spraw Służb Specjalnych przemawia również specyfika przedmiotu prac Komisji, które często dotyczą dokumentów zawierających informacje niejawne.

Przepisy działu IIIa odnoszące się do komisji (podkomisji) w trybie zdalnym odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów w zakresie udostępniania na

28 Zob. np. Sprawozdanie Stenograficzne z 13. posiedzenia Sejmu w dniu 19 czerwca 2020 r., s. 37–39, 42.

29 Uchwała Sejmu z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 607).

wniosek posłów i innych uprawnionych osób środków technicznych umożliwiających udział w posiedzeniach, wymogów technicznych tych urządzeń, formy elektronicznej dokumentów, możliwości głosowania w trybie zdalnym, a także sposobu potwierdzania obecności na posiedzeniu przez posłów (art. 198m regulaminu Sejmu). Ponadto przepisy stanowią, że urzędowym stwierdzeniem przebiegu obrad komisji (podkomisji) w trybie zdalnym jest zapis audiowizualny (art. 198k ust. 2 regulaminu Sejmu).

Regulamin Sejmu w tej części odsyła również do ogólnej dyrektywy, zgodnie z którą udział posła w posiedzeniu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość jest równoprawny z innymi formami udziału w posiedzeniu i nie może powodować wyłączenia bądź ograniczenia praw posła (art. 198m w zw. z art. 198c ust. 1 regulaminu Sejmu).

Zgodnie z art. 189k ust. 1 regulaminu Sejmu, poseł potwierdza obecność na zdalnym posiedzeniu komisji (podkomisji), logując się w systemie do głosowania, potwierdzeniem obecności są też wydruki udziału w głosowaniach. W przepisach dotyczących potwierdzania obecności mamy jednak do czynienia z konstrukcją, która budzi wątpliwości interpretacyjne. Odesłanie w art. 198m regulaminu Sejmu do odpowiedniego stosowania do posiedzeń komisji (podkomisji) przepisów odnoszących się do posiedzenia Sejmu nakazuje odpowiednie stosownie m.in. przepisu art. 198c ust. 3 regulaminu Sejmu. Zgodnie z tym przepisem swoją obecność na posiedzeniu poprzez logowanie się w systemie do głosowania oraz wydruk udziału w głosowaniach potwierdza nie każdy poseł, a jedynie poseł uczestniczący w posiedzeniu w sposób zdalny. Natomiast art. 189k ust. 1 regulaminu Sejmu przez użycie w nim sformułowania „poseł potwierdza swoją obecność na posiedzeniu komisji lub podkomisji (...) poprzez zalogowanie się w systemie do głosowania oraz wydrukami udziału w głosowaniach” zdaje się odnosić obowiązek logowania w systemie do wszystkich posłów uczestniczących w posiedzeniu. Należy pamiętać, że posłowie w przypadku podjęcia decyzji o przeprowadzaniu zdalnego posiedzenia komisji (podkomisji) mają prawo udziału w obradach w tradycyjny sposób, nie muszą wówczas korzystać z urządzeń elektronicznych (tabletów) i nie muszą logować się w systemie³⁰. W praktyce parlamentarnej posłowie uczestniczący w obradach komisji w sposób tradycyjny potwierdzali swoją obecność na posiedzeniu podpisem na liście obecności na podstawie ogólnego przepisu art. 7 ust. 6 regulaminu Sejmu.

30 Szerzej na temat tego problemu P. Chybalski, *W sprawie sposobu głosowania podczas posiedzeń komisji bądź podkomisji prowadzonych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6, s. 189–194.

Do głosowania w trakcie zdalnego posiedzenia komisji (podkomisji) stosuje się przepisy dotyczące głosowań podczas obrad Sejmu (art. 198m w zw. z art. 198g regulaminu Sejmu), głosowanie może zostać zatem przeprowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, umożliwiającich porozumiewanie się na odległość. W taki sposób głosowali posłowie uczestniczący zdalnie w obradach komisji (podkomisji), natomiast posłowie, którzy uczestniczyli w posiedzeniach w sposób tradycyjny, głosowali z reguły za pomocą urządzeń do liczenia głosów, zainstalowanych w salach. Kontrowersje budziła możliwość głosowania na zdalnym posiedzeniu komisji (podkomisji) przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarza³¹. Możliwość taką przewiduje przepis art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu, w odniesieniu do Sejmu *in pleno*, w sytuacji, gdy nie ma możliwości przeprowadzenia głosowania za pomocą urządzeń do liczenia głosów. Przepis ten, na podstawie art. 163a ust. 4 regulaminu Sejmu, znajduje zastosowanie do posiedzeń komisji. Praktyka parlamentarna ukształtowała się w ten sposób, że posłowie uczestniczący w posiedzeniach komisji w sposób tradycyjny do głosowań wykorzystywali urządzenia do liczenia głosów zainstalowane w salach, wówczas nie logowali się w systemie zdalnym i nie używali tabletów³², natomiast posłowie uczestniczący zdalnie w posiedzeniu głosowali za pomocą tabletów. W celu zgłoszenia do zabrania głosu w dyskusji posłowie uczestniczący zdalnie w pracach komisji (podkomisji) wysyłali e-mail na adres podany przez prowadzącego obrady.

Praktyka parlamentarna, inaczej niż wynika to z przepisów, ukształtowała sposób urzędowego stwierdzenia przebiegu obrad zdalnego posiedzenia komisji (podkomisji). Jako urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad posiedzeń przepis art. 198k ust. 2 regulaminu Sejmu wskazuje zapis audiowizualny, jednak w Systemie Informatycznym Sejmu dostępne są również pełne zapisy (tradycyjne) przebiegu obrad komisji (podkomisji), obradujących w trybie zdalnym³³.

Analizując statystyki dotyczące prac komisji i podkomisji w okresie od 27 marca 2020 roku do 15 kwietnia 2021 roku (IX kadencja Sejmu), w którym Sejm pracował w trybie zdalnym, oraz w okresie od 27 marca 2016 roku do 15 kwietnia 2017 roku

31 Zob. *ibidem*.

32 Zob. wypowiedzi przewodniczących podczas posiedzeń komisji (podkomisji), np. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych z 18 maja 2021 r., s. 3, 0125809.pdf (sejm.gov.pl); pełny zapis przebiegu posiedzenia Podkomisji Stałej do spraw Instytucji Finansowych Komisji Finansów Publicznych z 14 czerwca 2021 r., s. 4, 0018309.pdf (sejm.gov.pl); pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Polityki Senioralnej z 16 marca 2021 r., s. 3–4, 0108909.pdf (sejm.gov.pl); pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki i Rozwoju z 26 listopada 2020 r., s. 3, 0079109.pdf (sejm.gov.pl); pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z 18 listopada 2020 r., s. 3, 0076209.pdf (sejm.gov.pl) (dostęp 28.08.2021).

33 Zob. pełne zapisy przebiegu posiedzeń komisji i podkomisji (sejm.gov.pl) (dostęp 29.08.2021).

(VIII kadencja Sejmu), gdy Sejm pracował w trybie zwykłym, należy stwierdzić, że w Sejmie IX kadencji odbyło się 875 posiedzeń komisji i 74 posiedzenia podkomisji, natomiast w Sejmie VIII kadencji odbyło się 1405 posiedzeń komisji oraz 329 posiedzeń podkomisji. W omawianym okresie Sejmu IX kadencji zwraca uwagę zarówno znacząco mniejsza liczba posiedzeń komisji, jak i niezwykle rzadkie korzystanie przez komisje z pomocy podkomisji – organów pomocniczych komisji, powoływanych zazwyczaj do szczegółowego rozpatrzenia projektów ustaw.

Wnioski

Nowe przepisy regulaminu Sejmu, które przewidują możliwość pracy Sejmu i jego organów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość, stanowią *lex specialis* w stosunku do ogólnych rozwiązań regulaminowych m.in. w zakresie przeprowadzenia głosowania na plenarnym posiedzeniu Sejmu i posiedzeniu komisji (podkomisji), zabierania głosu na posiedzeniu Sejmu, formy dokumentów przedkładanych w postępowaniu ustawodawczym, trybu zwoływania posiedzeń komisji (podkomisji) oraz sposobu potwierdzania obecności na posiedzeniach Sejmu i komisji (podkomisji). Ramy prawne organizacji posiedzeń zdalnych uzupełniają zarządzenia Marszałka Sejmu. Na poziom tych aktów zostały przeniesione przede wszystkim zagadnienia dotyczące dostępu posłów do środków technicznych, umożliwiających zdalny udział w posiedzeniu, a także wymogi dotyczące środków komunikacji elektronicznej. Zamieszczenie niektórych przepisów w zarządzeniu może budzić wątpliwości i należałoby rozważyć przeniesienie ich do regulaminu Sejmu. Ponadto w drodze zarządzeń porządkowych wprowadzono nowe wymogi dotyczące wstępu do budynków sejmowych, określano limit miejsc w sali obrad Sejmu oraz wskazywano inne sale na obszarze należącym do Sejmu, w których posłowie mogli uczestniczyć w obradach Sejmu.

Wprowadzony w regulaminie Sejmu model prac w czasie epidemii przewiduje fakultatywny udział posłów w obradach Sejmu *in pleno* oraz w pracach komisji (podkomisji) w trybie zdalnym. Posłowie zachowują prawo do udziału w obradach izby i komisji w sposób tradycyjny tzn. poprzez stawiennictwo. W praktyce parlamentarnej nowy model przyjął zatem postać prac hybrydowych z osobistym stawiennictwem części posłów na sali obrad Sejmu (w przypadku plenarnych obrad Sejmu) albo w salach komisji (w przypadku posiedzeń komisji i podkomisji) oraz zdalne uczestnictwo w pracach części posłów.

Nowe rozwiązania, choć w części mogą budzić zastrzeżenia konstytucyjne, mają charakter ekstraordynaryjny, zostały wprowadzone, aby umożliwić funkcjonowanie

konstytucyjnego organu w warunkach epidemii. Kilkanaście miesięcy funkcjonowania nowych rozwiązań potwierdziło użyteczność wprowadzonych procedur. Statystyki prac Sejmu i komisji wskazują, że – jeśli chodzi o realizację funkcji ustawodawczej – w czasie największego nasilenia epidemii Sejm i jego organy pracowały w sposób nieprzerwany.

Bibliografia

- Chybalski P., *W sprawie sposobu głosowania podczas posiedzeń komisji bądź podkomisji prowadzonych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 6.
- Gierach E., *Uwagi do art. 113*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II. Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Notatka na temat sposobu organizacji posiedzenia Sejmu minimalizującego zagrożenie epidemiczne*, 17 marca 2020 r. niepubl.
- Radziewicz P., *Uwagi do art. 152*, w: A. Szmyt (red.), *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.

Remote mode of working of the Sejm and its official bodies throughout the duration of the pandemic

Abstract

The SARS-CoV-2 pandemic introduced a genuine threat to the possibility of the Sejm conducting its constitutional functions. The pandemic and the necessity of ensuring the safety of the members of the Sejm and employees of the chancellery of the Sejm compelled lawmakers to adopt appropriate legal arrangements in relation to the organisational aspects of the work of the Sejm and its official bodies. The amendment of the Standing Orders of the Sejm passed on March 26th 2020 introduced the possibility of the Sejm's parliamentary sessions, the Presidium of the Sejm, Council of Seniors, Committees and Subcommittees to take place remotely utilising electronic means of communication. Parliamentary proceedings became conditional not only on the introduction of a state of pandemic, but also one of the states of emergency. The wording of the amendment detailed the new institutions and the legal bases of new procedural solutions (the Standing Orders of the Sejm, Orders of the Marshal of the Sejm) and recognised the practical problems associated with this mode of procedure.

Keywords: constitution, Standing Orders of Sejm, sitting of the Sejm, pandemic, remote mode

CYTOWANIE

Kędziora P., *Zdalny tryb pracy Sejmu i jego organów w czasie stanu epidemii*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 123–139, DOI: 10.18276/ais.2022.38-08.



Acta Juris Stetinensis

2022, nr 2 (vol. 38), 141–157
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2022.38-09



Krzysztof Koźmiński
dr hab.
Uniwersytet Warszawski
e-mail: k.kozminski@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-4126-9992



Michał Jabłoński*
dr
Uniwersytet Warszawski
e-mail: m.jablonski@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0001-9561-5427

Interwencja legislacyjna jako propozycja rozwiązania problemu tzw. kredytów frankowych: wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne

Streszczenie

W artykule zaprezentowano przeszkody i trudności, przed którymi stanie polski ustawodawca, regulując materię kredytów indeksowanych/denominowanych do franka szwajcarskiego. Celem opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące prawnej oraz społeczno-ekonomicznej zasadności takiej władczej ingerencji w kredytowe stosunki kontraktowe. Stosując metodę formalno-dogmatyczną, a także mając na uwadze teoretycznoprawne wnioski dotyczące legisprudenencji, ustalono, że ewentualna interwencja legislacyjna może spotkać się z oporem społecznym, trudnościami w zakresie techniki legislacyjnej oraz spowodować negatywne skutki gospodarcze.

Słowa kluczowe: kredyty indeksowane, kredyty denominowane, frank szwajcarski, kredyty frankowe, interwencja legislacyjna, legislacja

* Fundacja „Laboratorium Prawa i Gospodarki”.

Wprowadzenie

Od 2015 roku temat bankowych kredytów indeksowanych/denominowanych do waluty innej niż polska (znanych szerzej w przekazie publicystycznym jako tzw. kredyty frankowe¹) budzi gorące emocje społeczne, ekonomiczne oraz prawne. Trudno się zresztą temu dziwić, ponieważ doniosłość zagadnienia – z uwagi na masowość umów kredytowych i liczbę osób zainteresowanych określonym rozstrzygnięciem procesu sądowego lub kształtu prawa, w tym zakres (setki tysięcy kredytobiorców i kolejne tysiące osób dotkniętych skutkami umów kredytowych: małżonkowie, partnerzy i dzieci kredytobiorców, ich pełnomocnicy procesowi, kontrahenci; z drugiej strony banki, inne podmioty sektora finansowego) oraz potencjalne konsekwencje społeczno-gospodarcze tych sporów (w tym m.in. sytuacja sektora bankowego, „przepustowość” sądów, zdolność realizacji rządowych programów mających podźwignąć postpandemiczną gospodarkę z kryzysu) – powoduje konieczność spojrzenia na nie szerzej niż tylko z perspektywy indywidualnej sprawy pomiędzy „frankowiczami” i kredytodawcami. Akceptując wizję społeczeństwa i gospodarki jako systemów, układów naczyń połączonych, należy podkreślić, że interesariuszami „sporu o franki” są również inne osoby fizyczne i prawne, w tym zwłaszcza: inni kredytobiorcy (spłacający kredyt bez mechanizmu indeksacji/denominacji), osoby wnioskujące o kredyt w przyszłości, konsumenci niebędący kredytobiorcami, ale korzystającymi z innych usług banków (np. posiadający depozyty) albo przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą, którą częściowo finansują dzięki środkom pozyskany od banków.

Ponadto problem ten jest interesujący dla przedstawicieli akademickiej doktryny prawa² oraz innych dziedzin (ekonomistów, politologów, ekspertów w zakre-

1 Jest to w przypadku kredytów indeksowanych/denominowanych rodzajem nie do końca słusznego i uzasadnionego uproszczenia, ponieważ frank szwajcarski (CHF) nie był jedyną walutą obcą, z którą powiązane były wskazane wyżej kredyty hipoteczne udzielane w Polsce (jako kryterium indeksacji albo denominacji stosowano również m.in. dolara amerykańskiego, euro, jena japońskiego). Na temat kwestii terminologicznych oraz różnic pomiędzy kredytami indeksowanymi/denominowanymi a kredytami w pełni walutowymi: M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Bankowe kredyty waloryzowane do kursu walut obcych w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2018, s. 9.

2 Na ten temat m.in.: M. Romanowski (red.), *Życie umowy konsumenckiej po uznaniu jej postanowienia za nieuczciwe na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2017; M. Jabłoński, K. Koźmiński (red.), *Procesy frankowe w Polsce po wyroku TSUE w sprawie C-260/18*, Warszawa 2018; K. Koźmiński, *Bank loans denominated and indexed to foreign currency – a Polish, Ukrainian or Europe-wide problem?*, „*Studia Iuridica*” 2017, nr 71, s. 117–135; A. Jurkowska-Zeidler, *Asymetria ryzyka a zasada sprawiedliwości społecznej na tle problemu kredytów we frankach szwajcarskich*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2016, nr XXXV, s. 131–153; A. Grebieniow, K. Osajda, *Kredyty walutowe. Węzłowe zagadnienia*, Warszawa 2019; I. Karasek-Wojciechowicz, *Wpływ niedozwolonego*

sie zarządzania, a nawet socjologów i psychologów³), ważny z punktu widzenia ustawowych zadań organów władzy publicznej (m.in. Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Rzecznik Finansowy) oraz organizacji pozarządowych (w tym organizacji pracodawców, organizacji branżowych, Związku Banków Polskich itp.).

W tym kontekście naturalne wydaje się, że tematyką kredytów frankowych zainteresowali się politycy (składający obietnice przedwyborcze lub zapowiedzi interwencji legislacyjnej⁴) oraz organy władzy publicznej kompetentne w zakresie stanowienia prawa lub dysponujące możliwością wpływania na kształt obowiązującego stanu prawnego. Choć na przestrzeni ostatnich lat przynajmniej kilkakrotnie formułowano konkretne postulaty *de lege ferenda*, prezentując gotowe projekty ustaw nowelizujących ramy prawne określające dopuszczalność, kształt lub prawa i obowiązki stron umów o kredyt indeksowany/denominowany, celem niniejszego artykułu nie jest ich szczegółowe relacjonowanie. Zamiast odtwórczego sprawozdania idei lub rozwiązań zgłaszanych projektów, skoncentrowano się na ukazaniu i skatalogowaniu wybranych, lecz prawdopodobnie najistotniejszych problemów i przeszkód towarzyszących takiej interwencji legislacyjnej.

Ponadto trzeba podkreślić, że występowanie owych trudności i przeciwwskazań nie oznacza, że ewentualna ingerencja legislacyjna byłaby niedopuszczalna, czy też stoi na przeszkodzie wprowadzaniu jakichkolwiek zmian w zakresie przepisów prawa bankowego, cywilnego lub konsumenckiego (stosowanych do oceny prawnej instytucji kredytów indeksowanych/denominowanych), zwłaszcza że w przeszłości takie zmiany były już dokonywane przede wszystkim w drodze tzw. ustawy

charakteru klauzuli na związanie stron umową, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 2, s. 45–71.

- 3 M.in. A. Bartoszewicz, *Spoleczne skutki kryzysu kredytów hipotecznych odnoszących się do walut obcych*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2017, nr 6, s. 5–15; M. Wisłowski, *Kredyty hipoteczne w CHF udzielane klientom polskich banków jako element wpływający na zarządzanie złotym polskim*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, nr 9; M. Halawa, *Kategorie moralne w społecznym życiu kredytów frankowych w Polsce: Wstępne rozpoznanie z badań etnograficznych*, „Prakseologia” 2017, nr 159, s. 297–321.
- 4 Problematyka kredytów indeksowanych/denominowanych i sytuacja „frankowiczów” stały się jednym z punktów debaty wyborczej w 2015 r., a także skutkowały powstaniem już kilku projektów legislacyjnych dotyczących tej grupy kredytobiorców. Przykładowo: poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych w związku ze zmianą kursu walut obcych do waluty polskiej (VIII kadencja, druk sejmowy nr 877); poselski projekt ustawy o restrukturyzacji kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż waluta polska oraz o wprowadzeniu zakazu udzielania takich kredytów (VIII kadencja, druk sejmowy nr 729); prezydencki projekt ustawy o zasadach zwrotu niektórych należności wynikających z umów kredytu i pożyczki (VIII kadencja, druk sejmowy nr 811).

antyspreadowej⁵, przyznającej kredytobiorcom uprawnienie do spłaty zobowiązań kredytowych (bez dodatkowych opłat) bezpośrednio w walucie obcej. Mimo to do kluczowych problemów, przed którymi stanie projektodawca zainteresowany zmianą stanu prawnego, normującego relację kredytową, należą:

- a) kontrowersje społeczne, podające w wątpliwość zasadność ustawowego wspierania partykularnej grupy kredytobiorców, którzy w przeszłości dobrowolnie zdecydowali się na ryzykowny, lecz potencjalnie bardziej opłacalny ekonomicznie kredyt indeksowany/denominowany;
- b) dylemat związany z brakiem „jednego typowego wzoru sprawy sądowej” pomiędzy kredytobiorcą i bankiem (pod tym pojęciem kryją się w praktyce tysiące najróżniejszych stanów prawnych i faktycznych);
- c) ryzyka gospodarcze oraz dalekosiężne konsekwencje ekonomiczne towarzyszące zaburzeniu relacji kredytobiorców z bankami;
- d) wątpliwości konstytucyjne;
- e) trudności legislacyjne.

Spółeczny kontekst decyzji prawodawczej

Choć poglądy społeczne i nastroje opinii publicznej nie są oraz nie powinny być ostatecznym argumentem przemawiającym na rzecz interwencji legislacyjnej albo powstrzymującym nowelizację stanu prawnego, racjonalny prawodawca nie powinien zupełnie ich ignorować. Trudno wyobrazić sobie, by w realiach, w których szczególnie często akcentowana jest konieczność „upodmiotowienia” obywateli, zaakcentowania deliberacyjnego (deliberatywnego) charakteru procedur demokratycznych oraz zagwarantowania reprezentantom społeczeństwa obywatelskiego wyrażania stanowiska w przedmiocie konsultowanych decyzji rządzących, nastroje i oczekiwania społeczne mogły być ignorowane. W tym kontekście trzeba widzieć ewentualne rozstrzygnięcia legislacyjne na rzecz kredytobiorców frankowych i, jak wynika z niżej przedstawionych badań i analiz, ich wyniki świadczą raczej przeciw niż na rzecz zmiany prawa powszechnie obowiązującego w tym zakresie.

Już krótko po tzw. czarnym czwartku (15 stycznia 2015 r.), kiedy to Szwajcarski Bank Centralny nieoczekiwanie ogłosił, że kończy z utrzymywaniem sztywnego kursu CHF, w wyniku czego jego kurs podskoczył z około 3,5 PLN na około 4,3 PLN, a, co za tym idzie, raty kredytów frankowych wyraźnie wzrosły, przeprowadzono wiele sondaży i badań opinii publicznej na temat stosunku społeczeństwa

⁵ Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., nr 165, poz. 984).

do kwestii kredytów frankowych. Dotyczyły one m.in. poglądów Polaków na temat ewentualnych rządowych programów pomocowych i projektów ustaw mających na celu finansowe odciążenie frankowiczów. I tak w świetle wyników badań Centrum Badania Opinii Społecznej z 2016 roku

ankietowani, zapytani, kto powinien ponosić koszty związane ze zwiększeniem zadłużenia frankowiczów, wynikające ze wzrostu wartości franka wobec złotówki, najczęściej odpowiadają, że kredytobiorcy, którzy zaciągnęli takie kredyty (56%). Niewiele mniejsza grupa badanych (48%) uważa, że powinny je ponosić banki, a relatywnie niewielu – co siódmy (14%), że państwo. (...) badani uważają, że jeśli banki zmuszone będą do ponoszenia dodatkowych kosztów z tytułu pomocy frankowiczom, to w mniejszym lub większym stopniu przerzucą je na klientów. Co piąty sądzi, że przerzucą je w całości, co drugi – że w większości, a co siódmy – że w niewielkiej części. Jedynie znikomy odsetek ankietowanych (2%) uważa, że do takiego przerzucenia kosztów w ogóle nie dojdzie⁶.

W innych badaniach (Instytutu Badań Rynkowych i Społecznych z 2017 r.) na pytanie „Czy Pana/Pani zdaniem należy pomóc frankowiczom – osobom obciążonym kredytem mieszkaniowym zaciągniętym we frankach szwajcarskich?” odpowiedzi negatywnej udzieliła większość respondentów (59%), pozytywnej 33%, 8% pozostało niezdecydowanych („nie wiem / trudno powiedzieć”)⁷. W jeszcze innym sondażu (badania TNS Polska dla Instytutu Jagiellońskiego z 2016 r.) wykazano m.in., że zdecydowana większość ankietowanych (74%) odpowiedziała negatywnie na pytanie, czy udzielenie publicznej pomocy osobom posiadającym kredyty we frankach szwajcarskich byłoby sprawiedliwe względem ogółu Polaków, a stanowisko to uległo jeszcze wzmocnieniu (75%), gdy tłem dla „frankowiczów” byłiby „złotowicze”⁸. Już w tym miejscu sformułować można wniosek, że – jak pokazują badania opinii publicznej – polskie społeczeństwo jest podzielone

6 Centrum Badania Opinii Społecznej, *Komunikat z badań nr 63/2016 „Co dalej z frankowiczami?”*, Warszawa 2016, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_063_16.PDF (dostęp 2.02.2022), s. 3.

7 Centrum Grabskiego, *Raport: kredyty frankowe. Analiza sytuacji i rekomendacje*, Warszawa 2017 r., <http://centrumgrabskiego.pl/428> (dostęp 2.02.2022), s. 11. W opracowaniu wykorzystano m.in. wyniki badań IBRIS, *Badanie pt. Polacy o pomocy dla „frankowiczów”*, zrealizowane na ogólnopolskiej grupie dorosłych respondentów wynoszącej 1100 osób, w dniach 16–17.03.2017 r., zrealizowane metodą telefonicznych standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (CATI).

8 TNS i Instytut Jagielloński, *Raport TNS Polska dla Instytutu Jagiellońskiego. Preferencje polityczne polskich kredytobiorców hipotecznych*, Warszawa 2016, <https://jagiellonski.pl/files/other/1536000577.pdf> (dostęp 2.02.2022), s. 27. W opracowaniu wykorzystano wyniki badań TNS Polska techniką wywiadów telefonicznych wspomaganym komputerowo (CATI) przeprowadzonych w dniach 12–30 maja 2016 r. wśród 1023 kredytobiorców hipotecznych (w tym 657 osób posiadających kredyty w złotówkach, 316 we frankach szwajcarskich oraz 50 w innych walutach obcych).

w kwestii konieczności interwencji organów władzy publicznej w relacje kredytobiorcy i banku w celu udzielania szczególnej pomocy temu pierwszemu.

Choć odpowiedzi respondentów wyrażają różny stopień sprzeciwu względem kompleksowej interwencji (równej, „automatycznej” i skierowanej do każdego kredytobiorcy kredytu indeksowanego/denominowanego) wspierającej kredytobiorców frankowych, sprzeciw jest najsilniejszy w przypadku rozwiązań, które skutkowałyby podwyższeniem podatków w związku z pokryciem kosztów przewalutowania kredytów z budżetu państwa. Niemal równie silny opór budzi scenariusz wiążący się z podwyższeniem opłat z tytułu usług bankowych dla wszystkich klientów banków, nieco mniejszy (choć wciąż zauważalny) przy opcji spadku stabilności sektora finansowego wraz z zagrożeniem depozytów bankowych, relatywnie najsłabszy przy konsekwencji w postaci obniżenia się dostępu do kredytów (choć wciąż minimalna większość, tj. 51% respondentów, odrzuca takie rozwiązanie)⁹.

Niezależnie od obaw o ewentualne negatywne konsekwencje pomocy dla kredytobiorców kredytu indeksowanego/denominowanego, które dotknęłyby innych obywateli, czynnikiem motywującym postawy społeczne jest również świadomość, że kredyty powiązane do walut obcych były przez wiele lat tańsze od standardowych kredytów „złotowych”. Ceną, która odpowiadała owym – jak się przez wiele lat wydawało – korzystnym warunkom kredytu powiązanego z walutą obcą, było ryzyko zmiany kursowej, ignorowane jednak ze względu na silne przekonanie o stabilności zachodnich gospodarek, zwłaszcza szwajcarskiej.

Wątek ten jest również dostrzegalny w badaniach – np. we wspomnianej wyżej ankiecie CBOS przedstawiono pytanie: „Czy zgadza się Pan(i), czy też nie zgadza, z następującymi stwierdzeniami: to sami frankowicze zdecydowali się wziąć na siebie ryzyko zmiany kursu franka, przez lata płacili niższe raty niż kredytobiorcy, którzy zaciągnęli kredyty w złotówkach, więc teraz nie powinni oczekiwać pomocy” – odpowiedzi kształtowały się następująco: największa grupa respondentów (33%) wybrała odpowiedź „raczej się zgadzam”, aż 30% ankietowanych zdecydowanie podzieliło ten pogląd, natomiast 20% opowiedziało się za „raczej się nie zgadzam”, podczas gdy zaledwie 4% pytanych zdecydowanie zanegowało ten pogląd¹⁰.

Trzeba podkreślić, że mimo popularyzacji tematu kredytów indeksowanych/denominowanych w mediach oraz ewolucji orzecznictwa sądowego w kierunku bardziej prokonsumenckim w porównaniu ze stanem sprzed kilku lat również

9 TNS i Instytut Jagielloński, op. cit., s. 26.

10 Centrum Badania Opinii Społecznej, op. cit., s. 8.

aktualne badania opinii społecznej przemawiają raczej przeciw niż za interwencją ustawodawczą w relacje kredytobiorców i banków¹¹.

Niezależnie od zaprezentowanych wyżej wybranych wniosków dotyczących społecznej akceptacji (a raczej jej braku lub wyraźnego sprzeciwu) dla interwencji władzy publicznej w stosunki kredytowe nie sposób nie wspomnieć, że kredyty indeksowane/denominowane są zasadniczo „dobrze spłacane” (o czym świadczą np. dane Biura Informacji Kredytowej)¹². W tej sytuacji zasadne wydaje się sformułowanie pytania, czy – poza mniej korzystnym gospodarczo zobowiązaniem kredytowym niż pierwotnie zakładano – istnieje w ogóle problem, który powinien legislacyjnie być rozwiązany¹³.

W dyskusji na temat potrzeby ingerencji ustawodawcy w rozwiązanie „problemu frankowego” ważne jest też, że statystyczna osoba spłacająca kredyt indeksowany/denominowany jest lepiej sytuowana niż przeciętny reprezentant pozostałej grupy kredytobiorców¹⁴. Badania socjologiczne pozwalają sformułować ponadto wniosek: zdecydowanie większe jest zrozumienie społeczne względem pomocy skoncentrowanej na wąskiej grupie kredytobiorców, którzy – na skutek zmian na rynku walutowym – znaleźli się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej. Tytułem przykładu: na pytanie „Komu należy się pomoc? (odpowiedzi udzielone wyłącznie przez zwolenników pomocy)” mniejszość respondentów (34%) wybrała odpowiedź „wszystkim, niezależnie od ich sytuacji materialnej”, natomiast zdecydowana większość (60%) opowiedziała za pomocą skierowaną do kredytobiorców pozostających w trudnej sytuacji materialnej, którzy zaciągnęli kredyt na jedno mieszkanie¹⁵.

11 Na ten temat m.in. badania Social Changes z maja–września 2020 r., opublikowane w: Raport Fundacji Laboratorium Prawa i Gospodarki, *Procesy frankowe w Polsce – aspekty prawne, społeczne i ekonomiczne*, Warszawa 2020, s. 25 i n. Badania ilościowe przeprowadzone przez Social Changes, zrealizowane metodologią CAWI na próbie reprezentatywnej N = 2094 w okresie 20–26 maja 2020 r.

12 *Aktualności BIK: Portret frankowicza*, Informacja prasowa Biura Informacji Kredytowej z dnia 4 lutego 2020 r., <https://media.bik.pl/informacje-prasowe/483350/aktualnosci-bik-portret-frankowicza-2020-02-04> (dostęp 2.02.2022).

13 Tak np. § 28 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów: „OSR projektu ustawy zawiera także (...) zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu (...)”.

14 Na ten temat m.in.: P. Żakowiecki, P. Arak, A. Czerniak, *Frankowcy: wykształceni zadłużeni. Analiza Polityki Insight*, Wyborcza.pl, 22.01.2015; TNS i Instytut Jagielloński, op. cit., s. 6 i n.

15 Centrum Grabskiego, op. cit., s. 12. Zbliżone wyniki w: CBOS, op. cit., s. 4.

Brak jednego typowego wzoru sprawy sądowej pomiędzy kredytobiorcą i bankiem

Argumentem przemawiającym przeciwko rozstrzygnięciu legislacyjnemu, które w sposób twardy (czyli w drodze przepisów prawa powszechnie obowiązującego), masowy (mając zastosowanie względem wszystkich stosunków prawnych zidentyfikowanych przez ustawodawcę, bez uwzględniania indywidualnego oraz niepowtarzalnego kontekstu prawnego i faktycznego danej sprawy) oraz automatyczny (bowiem uzależniony jedynie od spełnienia przesłanek wskazanych w ustawie, nie zaś od przeprowadzenia długiego, skomplikowanego i indywidualnego procesu sądowego) zmieniałoby sytuację prawną kredytobiorców kredytu indeksowanego/denominowanego, jest również okoliczność znacznego zróżnicowania powstałych na tej podstawie stosunków prawnych.

Jak wynika z przeprowadzonych trzy lata temu badań orzecznictwa sądowego¹⁶, sprawy te są niezwykle różnorodne, a na odmiennosć stanów faktycznych i prawnych wpływa nie tylko zawarcie umów kredytowych w różnym czasie, niejednolitość wzorców umownych stosowanych przez banki oraz zmieniający się stan prawny (m.in. wejście w życie ustawy antyspreadowej), lecz przede wszystkim istotne różnice w sytuacji społecznej, ekonomicznej i zawodowej samych konsumentów. Okazało się wówczas, że sądy powszechne przywiązywały dużą wagę do statusu majątkowego kredytobiorców, ich wykształcenia oraz celu, dla którego wzięli kredyt. Badania pozwoliły sformułować ostrożną tezę, że właśnie w tym kontekście występuje typ orzekania bliski modelowi słusznościowemu, w którym silnie uwzględnia się cechy osobiste, status i wykształcenie kredytobiorców, w mniejszym zaś stopniu sformalizowane procedury i zimną literę regulacji prawnej.

Niezależnie zatem od analiz socjologicznych, bazując na samej treści uzasadnień rozstrzygnięć sądowych, ustalono, że kredytobiorcy nie stanowią grupy jednorodnej. Są wśród nich zarówno znakomicie zarabiający (nadal, mimo niekorzystnych dla nich zmian kursowych i konieczności spłacania wyższych rat niż w pierwszych miesiącach trwania stosunku kredytowego) przedsiębiorcy lub osoby zatrudnione na kierowniczych stanowiskach w świetnie prosperujących podmiotach gospodarczych, doskonale wykształceni reprezentanci środowiska biznesowego, osoby zajmujące ważne stanowiska w administracji publicznej, a także grupa

16 M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Bankowe kredyty waloryzowane...*, s. 294 i n. Analiza przeprowadzona na podstawie treści 559 orzeczeń, z których 403 orzeczenia uzyskano od sądów (zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej; po selekcji, która pozwoliła oddzielić wyroki dotyczące spraw kredytów denominowanych/indeksowanych od innych), a pozostałe zdobyto z innych źródeł. Badania prowadzone były w okresie od listopada 2016 r. do maja 2017 r.

kredytobiorców, którzy zdecydowali się na to rozwiązanie wyłącznie z powodu jego ekonomicznej opłacalności lub nabyły (kolejną już) nieruchomości dla celów inwestycyjnych. Z drugiej strony są też frankowicze gorzej sytuowani, w trudnej sytuacji życiowej, bez zdolności kredytowej do zaciągnięcia kredytu w złotych polskich, bez perspektyw na spłatę wyższych rat kredytu.

Nie ma zatem jednego modelu relacji prawnej pomiędzy kredytobiorcą i bankiem – twierdzenia o jednej, fundamentalnej wadzie prawnej kredytów hipotecznych powiązanych z walutą franka szwajcarskiego, choć obecne w dyskursie medialnym, nie znalazło potwierdzenia w orzecznictwie sądów. Ujmując rzecz obrazowo – skoro choroby są różne, mało prawdopodobne jest znalezienie jednego, uniwersalnego lekarstwa na wszystkie z nich. Trudno w tej sytuacji uznać, by konieczne (a także sprawiedliwe oraz zgodne z ustalonym rozumieniem konstytucyjnej zasady równości) było równe dla wszystkich, masowe udzielanie wsparcia całej grupie konsumentów, którzy zdecydowali się na kredyt indeksowany/denominowany. Biorąc pod uwagę kontekst (w tym porównanie wysokości rat kredytu frankowego i złotowego, istotę abuzywności, okoliczności społeczno-ekonomiczne), trzeba uznać, że najbardziej adekwatna jest pomoc „punktowa”, tj. nakierowana indywidualnie na tych kredytobiorców, którzy – na skutek zmiany kursów walut – znaleźli się w szczególnie trudnej sytuacji i cierpią na tym członkowie ich rodzin.

Ryzyka gospodarcze towarzyszące zaburzeniu relacji kredytobiorców z bankami

Doniosłość gospodarczą oraz skalę potencjalnych skutków finansowych rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego obrazują szacunki zaprezentowane np. w dokumencie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego „Potencjalny wpływ zmian otoczenia prawnego na portfel mieszkaniowych kredytów walutowych związanych z kursem CHF” z 2 marca 2021 roku¹⁷. W świetle wymienionej analizy, koszty społeczne (w tym poniesione przez system finansowy) poszczególnych scenariuszy systemowej zmiany w relacjach kredytobiorcy–banki kształtują się następująco:

- utrzymanie umowy w wariancie PLN+LIBOR: 78,5 mld zł,
- utrzymanie umowy w wariancie PLN+WIBOR: 34,5 mld zł,
- unieważnienie umowy: 234 mld zł,
- unieważnienie umowy (przy zwrocie kapitału): 101,5 mld zł,

¹⁷ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Potencjalny wpływ zmian otoczenia prawnego na portfel mieszkaniowych kredytów walutowych związanych z kursem CHF*, 2 marca 2021 r., www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Wplyw_zmian_otoczenia_prawnego_na_portfel_mieszkaniowych_kredytow_CHF_72739.pdf (dostęp 2.02.2022), slajd 8.

- unieważnienie umowy (przy zwrocie: kapitału oraz kosztu kapitału): 70,5 mld zł¹⁸.

Biorąc pod uwagę wysokość wskazanych wyżej kwot, mało wiarygodnie brzmią zapewnienia, że wyłącznie kredytodawcy-banki przyjmą na siebie skutki gospodarcze systemowych przesunięć warunków w stosunkach kontraktowych. Skoro gospodarka oraz mechanizmy prawno-ekonomiczne stanowią „zespół naczyń połączonych”, wysoce prawdopodobne jest, że cenę nowelizacji ram prawnych stosunków kredytowych zapłaciłyby inne grupy społeczne, np. pozostali kredytobiorcy, potencjalni przyszli kredytobiorcy (w tym także członkowie rodzin, którym nie zostanie udzielony kredyt hipoteczny lub jego warunki będą znacznie mniej korzystne), konsumenci niebędący stronami umów kredytowych, inni klienci banków, podatnicy oraz przedsiębiorcy.

Mogłoby się zatem okazać, że – w świetle kompleksowej i wiarygodnej oceny skutków regulacji – ogólne koszty społeczno-gospodarcze takiej interwencji przekroczyłyby istotnie wynikające z niej zyski (korzystne w dodatku z perspektywy partykularnej i relatywnie wąskiej grupy odbiorców).

Wątpliwości konstytucyjne

Choć wnikliwe omówienie kontrowersji ustrojowych związanych z ingerencją ustawową w nawiązany w przeszłości, realizowany i niekwestionowany przez żadną ze stron umowy przez okres wielu lat, trwający tak długo, jak relacja kursowa walut była korzystna kredytowy stosunek prawny przekracza ramy niniejszej wypowiedzi, ograniczyć się trzeba do wskazania, że w zależności od wariantu i szczegółowego kształtu rozwiązania potencjalną przeszkodą mogłyby być następujące zasady konstytucyjne:

- pewności i bezpieczeństwa prawnego, niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słusznie nabytych oraz interesów w toku (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ – dalej: Konstytucja),
- ochrony wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, wolności działalności gospodarczej, swobody umów oraz społecznej gospodarki rynkowej (art. 20, art. 21, art. 22, art. 64 Konstytucji);
- zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

18 Na ten temat też: M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Postawy społeczne względem konfliktów interesów. Sądowe stosowanie prawa w sprawach „kredytów frankowych”*. Raport Fundacji Laboratorium Prawa i Gospodarki, Warszawa 2021, s. 3.

19 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.).

Niewykluczone też, że interwencja ustawodawcza (zwłaszcza daleko idąca, odbierająca jednemu z kontrahentów konkretne uprawnienia lub jednostronnie niekorzystna ekonomicznie) na rzecz jednej strony stosunku kredytowego mogłaby być trudna do pogodzenia z zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji), zwłaszcza w sytuacji, w której część kredytobiorców uzyskała już albo wciąż dochodzi ochrony na drodze sądowej oraz równości (art. 32 Konstytucji).

Mimo że ustrojodawca wspomina o ochronie konsumentów (m.in. przed „nieuczciwymi praktykami rynkowymi” w art. 76 Konstytucji), uwzględnienia wymaga pełen kontekst konstytucyjny, tj. cały układ zasad i wartości ustrojowych, które ustawodawca winien respektować oraz ważyć, nie zaś przekreślać lub podporządkowywać się tylko jednej z nich.

Wątpliwości względem takiej interwencji potęguje również to, że – poza ramami ustrojowymi, wynikającymi z krajowego porządku konstytucyjnego – relacje kredytobiorców z bankami podlegają również europejskiemu prawu konsumenciemu (przepisy dyrektywy konsumenckiej²⁰), które w coraz większym stopniu przybiera postać prawa nieskodyfikowanego, a w zasadzie „prawa sędziowskiego” w postaci dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE). Dodatkowo niektóre wyroki TSUE postrzegane bywają (nie tylko w publicystyce, lecz także w orzecznictwie sądów powszechnych) jako przełomowe, niejako przełamujące obowiązujący dotychczas stan prawny, rodzaj ważniejszego źródła prawa (w stosunku do aktów normatywnych wymienionych w rozdziale III Konstytucji)²¹.

Warto w tym kontekście oddać głos komentatorowi, konfrontującemu percepcję judykatu TSUE w sprawie C-260/18 Dziubak (pierwsza „polska sprawa frankowa” rozstrzygnięta w trybie prejudycjalnym przez TSUE) z nowelizacją kodyfikacji cywilnej:

W moim odczuciu subiektywnym (...) podobnego zamieszania nie wywołała żadna z licznych i niekiedy bardzo istotnych zmian legislacyjnych. Kolejne nowelizacje Kodeksu cywilnego czy innych ustaw z zakresu prawa prywatnego, choć niekiedy bardzo istotne dla wielu adresatów norm prawnych, wywołują gorętsze dyskusje co najwyżej w hermetycznym środowisku prawniczym i zdecydowanie nie stają się przedmiotem niemal powszechnego zainteresowania. Orzeczenie sądowe, na dodatek wydane w polskiej sprawie przez bodaj najważniejszy z sądów ponadnarodowych, okazuje się być wydarzeniem

20 Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich; Dz. Urz. UE. L 2016, nr 276, s. 17.

21 Na ten temat m.in.: M. Romanowski, *Kilka refleksji cywilistycznych na tle wyroku TSUE w sprawie państwa Dziubaków przeciwko Raiffeisen Bank International AG – czyli jak mit zastępuje rzeczywistość*, w: M. Jabłoński, K. Koźmiński (red.), *Procesy frankowe...*, s. 73.

dużo bardziej spektakularnym. (...) dawny, uporządkowany system prawny zastąpiony został przez porządek multicytryczny, a zamiast hierarchicznych, jednoznacznie obowiązujących źródeł prawa mamy raczej przed sobą swoisty *patchwork* najróżniejszych tekstów prawnych o bardzo różnym statusie. Tak właśnie jest i w analizowanej sprawie, a zwłaszcza w społecznym jej odbiorze, w którym to nie tekst ustawy czy innego aktu normatywnego, ale właśnie orzeczenie TSUE staje się samo w sobie podstawą do formułowania poglądów na temat tego, jak należy rozstrzygać sprawy dotyczące kredytów walutowych²².

Pamiętać trzeba, że – mimo licznych procesów sądowych przed krajowymi sądami powszechnymi, coraz częstszych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego w sprawach o kredyt indeksowany/denominowany, a w końcu bogatego orzecznictwa TSUE (który w przeszłości wielokrotnie zabierał głos w analogicznych sprawach węgierskich, chorwackich, hiszpańskich czy francuskich) – jak dotąd sama konstrukcja konsumenckiego kredytu hipotecznego powiązanego z kursem waluty obcej nie została zakwestionowana. Więcej nawet: zarówno sądy krajowe, jak i TSUE konsekwentnie akcentowały jej legalność i dopuszczalność (również w obrocie konsumenckim), kwestionując co najwyżej poszczególne postanowienia umowne jako tzw. klauzule niedozwolone (abuzywne).

Tym, co łączy zdecydowaną większość spraw korzystnie zakończonych dla kredytobiorców, jest podważenie tzw. klauzuli kursowej, czyli postanowienia umownego odwołującego się do tabel kursowych ustalanych jednostronnie przez banki, z których kredytodawca korzystał w procesie przeliczania kwot wypłaty kredytu / wysokości rat. Tymczasem, jak wynika z orzecznictwa TSUE, wątpliwości prawnych nie budzi ani element walutowy (powiązanie z walutą obcą poprzez indeksację/denominację), ani posługiwanie się tym typem kredytu w relacjach banku z konsumentami, ani tym bardziej sprzeczność czynności prawnej (umowy kredytowej) z przepisami prawa, co skutkowałoby sankcją nieważności zobowiązania.

Ponadto unijne prawo konsumenckie nie przewiduje automatyzmu w eliminacji (ubezskuteczeniu) klauzul abuzywnych. Aby dane postanowienie umowne zostało uznane za prawnie nieistniejące, musi zostać każdorazowo skutecznie wzruszone przez indywidualnego konsumenta. Innymi słowy: by można w ogóle mówić o niedozwolonym postanowieniu umownym w rozumieniu przepisu art. 385¹ § 1 Kodeksu cywilnego, musi zostać spełnionych kumulatywnie kilka niezależnych od siebie przesłanek, które podlegają badaniu *ad casum*. Dopiero ich wnikliwa weryfikacja w ramach postępowania sądowego pozwoli ustalić stan abuzywności

²² J. Rudnicki, *Wyrok TSUE w sprawie Dziubak a trendy i zjawiska kształtujące współczesne prawo prywatne*, w: M. Jabłoński, K. Koźmiński (red.), *Procesy frankowe...*, s. 99–101.

oraz ewentualne skutki prawne (tzw. dalsze życie umowy konsumenckiej) dla stron zobowiązania kredytowego. Uznanie *a priori* wszystkich, a nawet określonej grupy (np. wszystkich, do których zastosowany został wybranych wzorzec umowy X, stosowany przez bank Y) umów kredytu indeksowanego/denominowanego za wadliwe prawnie byłoby sprzeczne z ideą prawa konsumenckiego, celami dyrektywy unijnej oraz dorobkiem orzecznictwem TSUE.

Mając zatem świadomość generalnej legalności (w świetle polskiego oraz europejskiego porządku prawnego) instytucji kredytu indeksowanego/denominowanego, skutków abuzywności, różnic pomiędzy sankcją bezskuteczności postanowienia umownego oraz nieważnością czynności prawnej, a także indywidualizacją zagadnienia abuzywności, tym bardziej za wątpliwe uznać można ustawowe modyfikowanie dziesiątek czy setek tysięcy stosunków kredytowych na podstawie jednego uniwersalnego schematu przyjętego przez ustawodawcę. Takie rozwiązanie mogłoby okazać się korzystne dla kredytobiorców, lecz sprzeczne z unijnym systemem prawa konsumenckiego oraz wątpliwe w świetle polskich norm ustrojowych.

Trudności legislacyjne

Interwencja ustawowa służąca ograniczeniu lub rozwiązaniu problemu kredytów frankowych stanowiłaby spore wyzwanie z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Projektodawca stanąłby przede wszystkim przed licznymi i poważnymi dylematami związanymi z szeroko rozumianym zagadnieniem intertemporalności, m.in.: Jak szeroko zakreślić ramy czasowe nowego prawa? Do których (w jakim okresie zawartych) umów kredytowych znowelizowane prawo ma mieć zastosowanie? Czy objąć nim również zobowiązania zrealizowane (kredyty spłacone)? Które historyczne kursy walut wybrać (z dnia wypłaty kwoty kredytu, z dnia podpisania umowy, z dnia wejścia w życie ustawy, a może przyjąć jakiś inny (sztywny, określony arbitralnie przez ustawodawcę) nominalny kurs? Jak dalece może posunąć się ustawodawca, ingerując w stosunek prawny wstecz (czy ewentualne dodatkowe uprawnienia kredytobiorcy przysługują im dopiero od dnia wejścia w życie nowych przepisów, czy wprowadza się fikcję prawną, że przysługiwały im od zawarcia umowy, czy alternatywnie można z nich korzystać wyłącznie przez jakiś – precyzyjnie określony przez ustawodawcę – czas)?

Po drugie, wobec różnorodności stosowanych wzorców umownych (a w konsekwencji odmiennego ich języka i terminologii), jakim słownictwem się posłużyć, by z jednej strony objąć wszystkie podobne umowy kredytowe, z drugiej natomiast strony zachować precyzję języka prawnego?

Po trzecie, w jaki sposób zminimalizować ryzyko dalszych procesów sądowych inicjowanych przez strony umowy kredytowej? Czy nowe uprawnienia przyznane ustawą stanowiłyby alternatywę dla drogi sądowej, czy też (uwzględniając konstytucyjne zakotwiczenie prawa do sądu jako prawa podmiotowego) dopuszczałyby skorzystanie z dobrodziejstwa nowego prawa przy jednoczesnym utrzymaniu dostępności drogi sądowej?

Zapewne nie mniejszym problemem byłoby sporządzenie rzetelnej oceny skutków regulacji takiego projektu oraz treści uzasadnienia, które – przy ukazaniu różnorodnych okoliczności społecznych, gospodarczych oraz wszystkich istotnych kontrowersji prawnych – dostarczałoby przekonującej argumentacji o potrzebie przyjęcia proponowanych rozwiązań.

Projektodawca musi mieć również świadomość, że w najbliższych miesiącach oczekiwać trzeba kolejnych – wydanych przez TSUE oraz Sąd Najwyższy – istotnych rozstrzygnięć sądowych wpływających na sytuację procesową kredytobiorców i banków. Uwzględniając dynamikę tych spraw, ewoluujące kierunki orzecznicze, a nawet ewidentne rozbieżności w rozstrzygnięciach judykatury, nie można wykluczyć sytuacji, w której rozwiązania projektu ustawy szybko zdezaktualizowałyby się lub po prostu okazałyby nieadekwatne do równoległe rozwijanej i żyjącej nieco „własnym życiem” praktyki orzeczniczej.

Nie można też tracić z pola widzenia, że ewentualna kompromisowa regulacja ustawowa niekoniecznie musi przedmiotowe spory wygasić, lecz – paradoksalnie – otworzyć nową puszkę Pandory, wszak jest bardzo prawdopodobne, że podmioty, które wiązały ze ścieżką sądową, kolejnymi judykaturami TSUE, itp., znacznie większe nadzieje, będą poddawały tego rodzaju przepisy prawa krajowego weryfikacji z punktu widzenia prawa UE, co (niezależnie od końcowego rezultatu) otworzy lawinę nowych postępowań.

Wnioski

Aktualny etap problemu kredytów frankowych scharakteryzować można jako stan kumulacji kilku fal pozwów kredytobiorców przeciw bankom oraz wywołaną nimi sytuację przeciążenia (paraliżu) sądów powszechnych. Jest to źródłem licznych niedogodności, a nawet zagrożeń dla efektywności krajowego wymiaru sprawiedliwości, przeszkodą dla faktycznej realizacji gwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu oraz godzi w pewność obrotu prawnego. Uzasadnione są pesymistyczne prognozy, zgodnie z którymi stan ten – wobec inicjowania kolejnych procesów sądowych oraz coraz częściej prokonsumenckiej postawy składów orzekających – raczej będzie się pogłębiał. Stanowi to niewątpliwie istotny argument na rzecz

podjęcia działań, które mogłyby zapobiec scenariuszowi „zapchania sądów” albo przynajmniej złagodzić jego efekty.

Wydaje się jednak, że alternatywa w postaci interwencji legislacyjnej, czyli ustawowego przecięcia frankowego węzła gordyjskiego, choć na pierwszy rzut oka i z dzisiejszej perspektywy atrakcyjna, nie jest najwłaściwsza, ponieważ wiązałaby się z wieloma innymi, znacznie poważniejszymi ryzykami. Poza wskazanymi wyżej niebezpieczeństwami w postaci zachwiania sektorem bankowym, obciążeniem innych uczestników życia gospodarczego, a nawet wprowadzeniem rozwiązań niezgodnych z Konstytucją lub prawem Unii Europejskiej spore ryzyko zmuszeni byłiby podjąć sami rządzący, decydując się na taki krok. W obliczu dotychczasowych postaw społecznych, sytuacji frankowiczów na tle innych grup kredytobiorców, nowych problemów społeczno-gospodarczych spowodowanych epidemią COVID oraz braku masowego poparcia dla wyjątkowego traktowania partykularnej grupy kredytobiorców mało prawdopodobne jest, by spór o kredyty indeksowane/denominowane zakończył się w drodze interwencji ustawowej.

Z drugiej jednak strony godne rozważenia jest – choć kwestia ta przekracza ramy niniejszego artykułu – takie rozwiązanie legislacyjne, które wprowadzi dodatkową przestrzeń i ułatwi zawieranie ugód pomiędzy kredytobiorcami i bankami lub wprowadzi możliwość zawarcia ugody o charakterze generalnym pomiędzy poszczególnymi bankami a reprezentacją klientów na zasadzie klauzuli *opt-in* albo *opt-out*. Problemy związane ze sporami frankowymi, w tym obciążenie sądów i ryzyka dla całej gospodarki, skłaniają do poszukiwania powszechnego rozwiązania ugodowego niezależnie od tego, kto ma ostatecznie rację na gruncie prawnym. Wydaje się jednak, że – w kontekście ustaleń płynących z niniejszego artykułu – nie powinien to być kompromis oktrojowany przez ustawodawcę, lecz raczej wypracowany (wynegocjowany) przez głównych interesariuszy.

Bibliografia

- Bartoszewicz A., *Społeczne skutki kryzysu kredytów hipotecznych odnoszących się do walut obcych*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2017, nr 6.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Komunikat z badań nr 63/2016 „Co dalej z frankowiczami?”*, Warszawa 2016, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_063_16.PDF.
- Centrum Grabskiego, *Raport: kredyty frankowe. Analiza sytuacji i rekomendacje*, Warszawa 2017, <http://centrumgrabskiego.pl/428>.
- Grebieniow A., Osajda K., *Kredyty walutowe. Węzłowe zagadnienia*, Warszawa 2019.
- Halawa M., *Kategorie moralne w społecznym życiu kredytów frankowych w Polsce: Wstępne rozpoznania z badań etnograficznych*, „Prakseologia” 2017, nr 159.

- Jabłoński M., Koźmiński K., *Bankowe kredyty waloryzowane do kursu walut obcych w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2018.
- Jabłoński M., Koźmiński K. (red.), *Procesy frankowe w Polsce po wyroku TSUE w sprawie C-260/18*, Warszawa 2018.
- Jabłoński M., Koźmiński K., *Postawy społeczne względem konfliktów interesów. Sądowe stosowanie prawa w sprawach „kredytów frankowych”*. Raport Fundacji Laboratorium Prawa i Gospodarki, Warszawa 2021.
- Jurkowska-Zeidler A., *Asymetria ryzyka a zasada sprawiedliwości społecznej na tle problemu kredytów we frankach szwajcarskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr XXXV.
- Karasek-Wojciechowicz I., *Wpływ niedozwolonego charakteru klauzuli na związanie stron umową*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 2.
- Koźmiński K., *Bank loans denominated and indexed to foreign currency – a Polish, Ukrainian or Europe-wide problem?*, „Studia Iuridica” 2017, nr 71.
- Raport Fundacji Laboratorium Prawa i Gospodarki, „*Procesy frankowe w Polsce – aspekty prawne, społeczne i ekonomiczne*”, Warszawa 2020.
- Romanowski M. (red.), *Życie umowy konsumenckiej po uznaniu jej postanowienia za nieuczciwe na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2017.
- Romanowski M., *Kilka refleksji cywilistycznych na tle wyroku TSUE w sprawie państwa Dziubaków przeciwko Raiffeisen Bank International AG – czyli jak mit zastępuje rzeczywistość*, w: M. Jabłoński, K. Koźmiński (red.), *Procesy frankowe w Polsce po wyroku TSUE w sprawie C-260/18*, Warszawa 2018.
- Rudnicki J., *Wyrok TSUE w sprawie Dziubak a trendy i zjawiska kształtujące współczesne prawo prywatne*, w: M. Jabłoński, K. Koźmiński (red.), *Procesy frankowe w Polsce po wyroku TSUE w sprawie C-260/18*, Warszawa 2018.
- TNS i Instytut Jagielloński, *Raport TNS Polska dla Instytutu Jagiellońskiego. Preferencje polityczne polskich kredytobiorców hipotecznych*, Warszawa 2016, <https://jagiellonski.pl/files/other/1536000577.pdf>.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Potencjalny wpływ zmian otoczenia prawnego na portfel mieszkaniowych kredytów walutowych związanych z kursem CHF*, 2 marca 2021 r., www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Wplyw_zmian_otoczenia_prawnego_na_portfel_mieszkaniowych_kredytow_CHF_72739.pdf.
- Wiśłowski M., *Kredyty hipoteczne w CHF udzielane klientom polskich banków jako element wpływający na zarządzanie złotym polskim*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, nr 9.
- Żakowiecki P., Arak P., Czerniak A., *Frankowcy: wykształceni zadłużeni. Analiza Polityki Insight*, Wyborcza.pl, 22.01.2015.

Legislative intervention as a proposal to solve the problem of CHF loans in Poland: selected theoretical and practical aspects

Abstract

The article presents the obstacles and difficulties that the Polish legislator will face when regulating the matter of CHF loans indexed/denominated. The aim of the study is to provide answers to questions regarding the legal and socio-economic justification of such imperious interference in credit contractual relations. By applying the formal-dogmatic method, and taking into account the theoretical and legal conclusions regarding jurisprudence, it was established that any possible legislative intervention may meet with social resistance, difficulties in the field of legislative technique and cause negative economic effects.

Keywords: indexed loans, denominated loans, Swiss francs, Swiss franc loans, legislative intervention, legislation

CYTOWANIE

Koźmiński K., Jabłoński M., *Interwencja legislacyjna jako propozycja rozwiązania problemu tzw. kredytów frankowych: wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 141–157, DOI: 10.18276/ais.2022.38-09.



Sławomir Peszkowski

dr

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

im. Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego

e-mail: slawomir.peszkowski@ksap.gov.pl

ORCID: 0000-0002-4750-1684

OPEN ACCESS



O problemie tak zwanej zmiany doprecyzowującej jako nienormatywnej zmiany legislacyjnej

Streszczenie

Przedmiotem podjętych w niniejszym artykule rozważań była problematyka zmiany doprecyzowującej, rozumianej jako legislacyjna zmiana tekstu prawnego, której założeniem jest brak ingerencji w pierwotnie ukształtowaną treść normatywną. W wyniku takiego działania prawodawcy zmianie ulega jedynie tekst prawny, natomiast jego treść normatywna pozostaje niezmienną mimo innego brzmienia przepisów, na podstawie których rekonstruowane są określone normy prawne. Zmiana taka, pomimo jej formalnego dokonania, potencjalnie nie wprowadza do systemu prawnego żadnej nowości normatywnej, a tym samym z perspektywy normatywnej jest neutralna i ma charakter wyłącznie tekstualny. W przyjętej konwencji terminologicznej zmianę legislacyjną o takiej charakterystyce określono jako nienormatywną zmianę legislacyjną.

Problematykę takiej zmiany można rozpatrywać zarówno z perspektywy teoretyczno-prawnej, jak i w odniesieniu do praktyki stanowienia i stosowania prawa¹. Na płaszczyźnie

1 W literaturze przedmiotu wątek zmiany doprecyzowującej pojawia się zwykle *ad casu*, w dogmatyce prawniczej w odniesieniu do konkretnych nowelizacji bądź jako wątek poboczny szerszych rozważań dotyczących zmian w prawie. Relatywnie dużo miejsca problematyce tego rodzaju zmian poświęca T. Grzybowski w monografii *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Warszawa 2013.

teoretycznej celem przeprowadzonej analizy była weryfikacja możliwości uznawania niektórych zmian legislacyjnych za zmiany nienormatywne, wyłącznie tekstualne na gruncie paradygmatycznych założeń o charakterze systemu prawnego i zmian dokonywanych w tym systemie. W odniesieniu do praktyki stanowienia i stosowania prawa w analizie skoncentrowano się na problemie dopuszczalności przyjmowania przez prawodawcę założenia o nieprawotwórczym charakterze określonych zmian, które decyduje się wprowadzić w drodze interwencji legislacyjnej, oraz na problemie identyfikowania takich zmian w procesie stosowania prawa.

Analizę podjętej problematyki poprowadzono w odwołaniu do teoretyczno-metodologicznych założeń przyjmowanych w ramach nurtu naukowej refleksji nad prawem określonego mianem szkoły poznańsko-szczecińskiej², ze szczególnym uwzględnieniem fundamentalnego rozróżnienia pojęciowego pomiędzy przepisem a normą prawną oraz założenia o systemowym charakterze prawa jako zbioru odpowiednio uporządkowanych norm, których treść odtwarzana jest w drodze wykładni, ujmowanej dyrektywalnie w ramach derywacyjnej koncepcji wykładni prawa³. Paradygmat analityczny został wszakże uzupełniony o wątki analizy funkcjonalnej⁴. Ustalenia poczynione w odniesieniu do treści norm prawnych oparte zostały na metodzie prawnodogmatycznej.

Dokonane ustalenia pozwalają stwierdzić, że nienormatywną zmianę legislacyjną uważać należy za akceptowalną dla teorii prawa, zaś z perspektywy prawodawstwa dopuszczalną i celową, a w niektórych przypadkach wręcz niezbędną. Odpowiada ona intuicjom praktyki prawniczej i daje się przy tym ująć w siatce pojęciowej teorii prawa – mieszcząc się w zakresie paradygmatycznego modelu systemu prawa złożonego z norm, a nie z przepisów prawnych czy aktów normatywnych. Założenie o wyłącznie tekstualnym charakterze określonych zmian prawa znajduje także oparcie w zasadach techniki prawodawczej. Zmiana przepisu bez intencji zmiany normy prawnej warunkowana jest wyłącznie potrzebą ucytelnienia tekstu prawnego poprzez zmodyfikowanie konstrukcji językowej, która ujawnia określoną dysfunkcję w procesie egzekucji tekstu prawnego. W przypadku gdy skutek tej dysfunkcji jest nieusuwalny, a przy tym istotnie koliduje z pierwotnym założeniem prawodawcy co do zakresu zastosowania normy prawnej lub zakresu normowania, powstaje sytuacja wymuszająca interwencję legislacyjną, której celem jest wyeliminowanie dostrzeganej wadliwości tekstu prawnego.

Finalny efekt takiej zmiany nie leży jednak w gestii prawodawcy. Rozstrzygnięcie o tym, czy zmiana jest w istocie neutralna normatywnie i będzie jako taka rozumiana, zapadać będzie w procesie stosowania prawa. Zamierzony przez prawodawcę charakter wprowadzanej zmiany w poszczególnych przypadkach może okazać się nieadekwatny, nieczytelny bądź z innych względów nierespektowany w procesie stosowania prawa. Organ stosujący prawo musi z dużą ostrożnością przyjmować nienormatywny charakter zmiany prawa. W tym zakresie przyjmować należy wzruszalne domniemanie normatywnego charakteru zmiany prawa z możliwością przełamania tego domniemania w procesie interpretacji przy odwołaniu

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

3 Ibidem, s. 3–10.

4 Ibidem, s. 8.

się do odpowiednio silnej argumentacji. Jedynie w takim przypadku określona zmiana prawa będzie mogła być poczytana za neutralną normatywnie zmianę tekstualną.

Słowa kluczowe: zmiana doprecyzowująca, zmiana normatywna, zmiana nienormatywna, legislacja

Wprowadzenie

W systemie prawa stanowionego zmiana prawa, która z założenia prawodawcy jest nieprawotwórcza⁵ – nie wprowadza *novum* normatywnego i z perspektywy stanu prawnego ma być neutralna – musi być traktowana jako ewenement, a nawet może być kwestionowana na gruncie paradygmatycznych założeń o charakterze systemu prawnego i zmian w tym systemie dokonywanych. Na plan pierwszy wysuwa się tu nie tylko kwestia dopuszczalności, lecz także celowości przyjmowania przez prawodawcę założenia o nieprawotwórczym charakterze określonych zmian, które decyduje się wprowadzić. Jest to o tyle istotne, że w procesie stosowania prawa ujawniają się problemy z identyfikowaniem takich zmian i konkluzywnym ustalaniem ich skutków, zarówno wobec spraw w toku, jak i wobec wcześniej zapadłych orzeczeń, które oparły się na ustaleniach interpretacyjnych *post factum* zakwestionowanych przez prawodawcę w drodze doprecyzowującej interwencji legislacyjnej. Dodatkowo komplikuje te uwarunkowania to, że prawodawca nie ma w pełni skutecznych instrumentów przeciwdziałania uznawaniu przez organy stosujące prawo zmiany w pierwotnym zamierzeniu prawodawczym doprecyzowującej za zmianę, która jednak wprowadza unormowania odmienne od dotychczasowych, a więc za zmianę stanu prawnego.

Istota tzw. zmiany doprecyzowującej jako nienormatywnej zmiany legislacyjnej

System prawny definiowany jest najczęściej jako uporządkowany zbiór norm prawnych, cechujący się spójnością i zupełnością⁶. Spójność systemu prawnego prze-

5 Termin „normatywny” i „prawotwórczy” są tu traktowane synonimicznie. Termin „normatywny” oznacza zatem „normotwórczy” – antonim to „nienormatywny” w znaczeniu „nienormotwórczy” („nieprawotwórczy”) – zob. Z. Ziemiński, «Akt normatywny» czy «akt prawotwórczy»?., „Państwo i Prawo” 1993, z. 11–12, s. 96–98.

6 S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 180 i n.

jawia się w aspekcie formalnym i prakseologicznym⁷, a także – co zwykle nie jest ujmowane odrębnie – w aspekcie aksjologicznym. Zupełność zaś, odnosząca się do zakresu zastosowania norm, przejawia się tym, że traktuje się system jako wolny od luk, zarazem uznając, iż niektóre stany faktyczne mogą być z perspektywy obowiązujących norm irrelevantne (prawnie indyferentne)⁸. Przyjmuje się zatem, że system prawny składa się z norm prawnych, nie zaś z aktów normatywnych czy też przepisów. Przy czym z racji tego, że w systemie prawa stanowionego przepisy zawarte w aktach normatywnych stanowią niezbywalny element kształtowania systemu prawnego, to system prawa stanowionego może być subsydiarnie ujmowany również w odniesieniu do przepisów lub aktów normatywnych, zwłaszcza że w wymiarze technicznoprawnym to w związku z przepisami i aktami normatywnymi dokonuje się poszczególnych operacji kształtowania systemu prawnego⁹.

Jednocześnie trwale ukształtowany paradygmat analityczny prawoznawstwa zakłada odróżnienie warstwy tekstu prawnego, złożonego z przepisów będących wypowiedziami języka pisanego o sprecyzowanym brzmieniu, oraz warstwy norm, rozumianych jako wyrażone w tych przepisach treści nawiązujące do wzorów zachowań¹⁰. Owe wzory zachowań przybierają postać nakazów lub zakazów określonego sposobu postępowania wskazanych kategorii adresatów w określonych typach sytuacji, przyjmuje się bowiem, że normy prawne składające się na system prawa mają charakter abstrakcyjny i generalny, nie są zatem konstruowane w odniesieniu do indywidualnie określonych adresatów ani do konkretnych, jednostkowych stanów faktycznych.

Przepisy mogą zbliżyć się w swoim brzmieniu do wyrażeń normokształtnych – językowej postaci norm prawnych – ale przyjmuje się, że nie są tożsame z normami. W tekście prawnym dochodzić może do treściowego i syntaktycznego rozczłonkowania norm w przepisach, co powoduje, że rekonstrukcja normy wymaga odwołania się do więcej niż jednego przepisu¹¹. Może także dochodzić do kondensacji norm w przepisach – wówczas jeden przepis denotuje więcej niż jedną normę prawną¹². W odrębnych przepisach mogą być z kolei definiowane pojęcia wchodzące w skład wyrażeń normokształtnych. Przepisy mogą także posługiwać się

7 Ibidem.

8 Ibidem.

9 Por. P. Radziejewicz, *Przywrócenie mocy obowiązującej przepisu prawnego jako skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 22.

10 Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, nr 1, s. 105 i n.

11 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 101 i n.

12 Ibidem, s. 123 i n.

ustanowionymi odrębnie skrótami, a także odesłaniami do innych przepisów. Z tej perspektywy tekst prawny – w wymiarze językowym sprowadzonym do brzmienia przepisów – nie może być utożsamiany z treścią prawa. M. Zieliński określił tę cechę tekstu prawnego quasi-idiomatycznością¹³.

Rozróżnienie przepisów i norm daje podstawę do identyfikowania procesu wykładni prawa jako swoistych czynności interpretacyjnych koniecznych dla stosowania prawa, a polegających na rekonstruowaniu treści norm prawnych na podstawie brzmienia formalnie ogłoszonego tekstu prawnego. Ów proces określa się niekiedy mianem dekodowania norm z przepisów¹⁴, co obrazuje z jednej strony immanentne osadzenie treści norm w przepisach, z drugiej zaś strony konieczność odróżniania tekstu prawnego, jako swoiście zakodowanego komunikatu, i norm prawnych, jako odkodowanej treści takiego komunikatu, stanowiących jego istotę.

Przepisy prawne grupowane są w obrębie aktów normatywnych – podstawowych instrumentów kształtowania systemu prawa stanowionego – pozwalających do systemu prawnego wprowadzać określone konstrukty normatywne, a także zmieniać je lub derogować. Technika prawodawcza pozwala przy tym dokonywać zmian zarówno na poziomie całych aktów normatywnych, jak i poszczególnych przepisów, a nawet ich dających się wyodrębnić fragmentów, przy czym każdorazowo zmiana musi dokonywać się poprzez akt normatywny, bowiem przepisy prawne, w tym także przepisy zmieniające, nie występują poza strukturą aktu normatywnego.

Kształtowanie systemu prawnego – jako systemu złożonego z norm prawnych – w systemie prawa stanowionego co do zasady polega na kształtowaniu określonego brzmienia przepisów ujmowanych w ramy aktów normatywnych. W istocie operacje na normach dokonują się pośrednio, poprzez operacje na przepisach, ewentualnie na całych aktach normatywnych, co uwidacznia się w szczególności przy uchyleniu danego aktu poprzez pozbawienie go mocy obowiązującej. Utrata mocy obowiązującej przepisów, z których dekodowana jest określona norma prawna, powoduje, że norma ta uznawana jest za usuniętą z systemu prawnego.

Z tej perspektywy zmiana legislacyjna – dokonywana w warstwie tekstu prawnego – co do zasady wywołuje określony skutek w warstwie normatywnej, czy też inaczej: dokonuje zmiany stanu prawnego. W tym kontekście w literaturze przedmiotu mowa o zmianie normatywnej, która rozumiana jest przez pryzmat zmiany norm prawnych, abstrahując od zmiany warstwy tekstu prawnego, który traktowany jest instrumentalnie. Jak pisze W. Wróbel: „Pojęcie to [zmiany normatywnej –

13 Ibidem, s. 96 i n.

14 M. Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972.

przyp. S.P.] nie obejmuje natomiast samej zmiany tekstu prawnego, choć niewątpliwie jego modyfikacja może w następstwie prowadzić do zmian w systemie norm¹⁵. W istocie można w tym stwierdzeniu pójść dalej – modyfikacja tekstu prawnego z założenia prowadzić ma do zmian w systemie norm, jest bowiem instrumentem takiej zmiany i tylko w szczególnych przypadkach do takiej zmiany nie prowadzi. Trafnie zatem pisze T. Grzybowski o domniemaniu prawotwórczego charakteru zmiany prawa, uwarunkowanym w szczególności przez wzgląd na traktowanie nowelizacji jako czynności konwencjonalnej o performatywnym skutku¹⁶. Mimo takiej supozycji należy jednak przyjmować założenie o braku tożsamości zmiany tekstu prawnego i zmiany normatywnej, co T. Grzybowski ilustruje cytatem ze św. Tomasza: *et ideo lex non est ipsum ius* (ustawa nie jest tym samym co prawo)¹⁷, zarazem jednak uznając tezę o nienormatywnym charakterze nowelizacji za *sui generis* wyjątek od zasady normatywności zmiany prawa¹⁸. Domniemanie normatywności zmiany prawa jest zatem wrzuszalnym domniemaniem interpretacyjnym, które może być przełamane przy odpowiednio silnej argumentacji¹⁹.

Brak zmian w tekście prawnym nie wyklucza przy tym wystąpienia zmiany normatywnej. Prawoznawstwo dostrzega atypową dla systemu prawa stanowionego zmianę w systemie norm bez zmiany tekstu prawnego – co oznacza, że tak samo brzmiące przepisy zaczynają denotować inne treści normatywne. S. Wronkowska w tym kontekście zauważa, iż prawodawca poza zmianą tekstu prawnego „może także zmienić reguły konstrukcji systemu, może odrzucić koncepcję *desuetudo*, wykluczyć stosowanie określonych reguł interpretacyjnych, inferencyjnych lub kolizyjnych (reguł wykładni)”²⁰. Tym samym, jak konkluduje P. Radziejewicz, omawiając to zagadnienie, z modyfikacją normy prawnej możemy mieć do czynienia również w sytuacji, kiedy przepisy stanowiące formalne źródło jej rekonstrukcji

15 W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze 2003, s. 34.

16 T. Grzybowski, op. cit., s. 38–40, 186 i n., tak też B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 114. Por. wyrok NSA z 7 sierpnia 2009 r., sygn. II FSK 532/09.

17 Z zastrzeżeniem jednak, że u Akwinaty mowa o odróżnieniu *ius* od *lex* – zob. T. Grzybowski, op. cit., s. 38.

18 Ibidem, s. 175.

19 Ibidem, s. 186–187. Taki pogląd *expressis verbis* wyraził NSA w wyroku z 7 sierpnia 2009 r., sygn. II FSK 532/09: „Możliwe jest wprowadzenie wzruszenia tego domniemania i przyjęcie, że zmiana nie ma charakteru normatywnego, a jedynie doprecyzowujący, ale jedynie wówczas, gdy przemawiają za tym wyjątkowo mocne argumenty (por. B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 114)”.

20 S. Wronkowska, *Niektóre problemy eliminowania norm z systemu prawnego*, w: *Tworzenie prawa. Zbiór studiów*, Warszawa 1987, s. 73.

pozostaną niezmienione²¹. Dotyczyć to może zarówno norm interpretowanych bezpośrednio z tekstu prawnego, jak i norm inferowanych²².

Zmianę normatywną, zwłaszcza typową, dokonującą się w drodze zmiany przepisów, można zatem uznać za elementarny i dominujący model zmiany w systemie prawa stanowionego, co do zasady tożsamą ze zmianą legislacyjną, odniesioną do określonego aktu normatywnego lub jego fragmentu. Jej zamierzonym skutkiem jest wprowadzenie do systemu prawa nowych treści normatywnych, a więc dodanie nowej normy albo usunięcie bądź zmodyfikowanie normy już w systemie obecnej. Z tej perspektywy zmiana doprecyzowująca jest zmianą o odwrotnej charakterystyce – będąc zmianą w sensie legislacyjnym i technicznoprawnym jest zarazem zmianą nienormatywną – nieprawotwórczą. Mianem tzw. zmiany doprecyzowującej określić należy więc taką ingerencję prawodawcy w warstwę tekstu prawnego, której założeniem jest brak ingerencji w pierwotnie ukształtowaną treść normatywną²³. W wyniku takiego działania prawodawcy zmiana ulega jedynie tekst prawny, zaś treść normatywna pozostaje niezmienna mimo innego – zmodyfikowanego – brzmienia przepisów, na podstawie którego określone normy prawne są rekonstruowane. Zmiana taka nie wywołuje zatem skutku *novum* normatywnego i z perspektywy normatywnej jest neutralna. W przyjętej konwencji terminologicznej zmianę legislacyjną o takiej charakterystyce można określić jako nienormatywną zmianę legislacyjną. Przyjęcie takiego terminu pozwala zarazem unikać skojarzeń, jakie mogą pojawiać się w związku z częstym używaniem określenia „zmiana doprecyzowująca” w procesie legislacyjnym w toku kolejnych etapów prac nad projektem aktu normatywnego, gdy wielokrotnie wprowadza się zmiany redakcyjne, których celem jest doprecyzowanie projektowanego brzmienia przepisu. W ramach rządowego procesu legislacyjnego tego rodzaju zmian dokonuje się w szczególności w ramach komisji prawniczych, ale wielokrotnie tego rodzaju zmiany są dokonywane także w toku prac komisji i podkomisji sejmowych i senackich. Określenie „nienormatywna zmiana legislacyjna” pozwala właściwie identyfikować taką zmianę jako działanie prawodawcy odniesione do systemu prawa, choć nieprawotwórcze, nie zaś jako działanie redaktora tekstu prawnego podejmowane na etapie opracowywania projektu aktu normatywnego.

21 P. Radziewicz, op. cit., s. 23.

22 T. Grzybowski, op. cit., s. 38–39.

23 W orzecznictwie występują także inne określenia tego rodzaju zmiany, takie jak: „zmiana wyjaśniająca”, „porządkująca”, „precyzująca”, „instrukcyjna”, „redakcyjna”, „potwierdzająca” – zob. A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, *Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 9, s. 19; zob. także T. Grzybowski, op. cit., s. 176, który słusznie zauważa, że zamiennie stosuje się nieraz określenia, które nie są synonimiczne.

Należy podkreślić, że warunkiem mówienia o normatywnej neutralności zmiany legislacyjnej, zamierzonej jako doprecyzowująca, jest założenie, iż określone, tworzące rozbieżności w orzecznictwie rezultaty wykładni nie mogą być rozumiane jako równouprawnione. Usuwana w drodze zmiany doprecyzowującej wadliwość brzmienia przepisu nie polega więc na tym, że na jego podstawie – przy prawidłowym zastosowaniu reguł wykładni – możliwe są do równoległego wyprowadzenia różne normy, które jednak nie mogą współwystępować w systemie prawnym ze względu na nieusuwalną w drodze reguł kolizyjnych sprzeczność. Gdyby przyjąć, że zmiana doprecyzowująca służy usunięciu systemowej niespójności będącej skutkiem wadliwie sformułowanego przepisu, nie można byłoby jej określić ani mianem doprecyzowującej, ani nienormatywnej. W przypadku gdy zastosowanie znajduje nienormatywna zmiana legislacyjna, należy przyjmować, że prawidłowy jest wyłącznie jeden z rezultatów wykładni, drugi zaś jest błędny, choć błąd ten zawiniony jest tyleż przez podmiot dokonujący wykładni, co i przez redaktora tekstu prawnego. Innymi słowy celem nienormatywnej zmiany legislacyjnej jest li tylko korekta warstwy tekstowej, nie zaś ingerencja w układ norm. Tak motywowane działanie prawodawcy jest zrozumiałe i oczekiwane ze strony odbiorców tekstu prawnego. Jak pisał J. Wróblewski, „zmiana przepisów prawa po to, by nie budziły one wątpliwości interpretacyjnych”, może być w określonych sytuacjach uznana przez prawodawcę za wskazaną²⁴.

Przyjęcie, że istnieją zmiany o wyłącznie tekstualnym charakterze, można wesprzeć argumentem odwołującym się do *Zasad techniki prawodawczej*²⁵. Na gruncie ZTP wyróżnia się bowiem „treść przepisu” – co utożsamiać należy z normą lub fragmentem normy, którą przepis wyraża, i „brzmienie przepisu” – co z kolei będzie tożsame wyłącznie z jego formą słowną²⁶. Bez wątplenia „brzmienie” i „treść” nie są terminami synonimicznymi²⁷. Wyraźnie ujawnia się to na gruncie § 82 ZTP, gdzie jedną z form nowelizacji określa się jako „zastąpienie niektórych (...) przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu”. Pozwala to przyjąć, że nowelizacja w niektórych przypadkach może polegać wyłącznie na nadaniu przepisowi nowego

24 J. Wróblewski, *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, w: J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015, s. 180.

25 Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

26 S. Wronkowska, § 82, w: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2021, s. 166; M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 71.

27 T. Grzybowski, op. cit., s. 41.

brzmienia, bez ingerowania w jego treść²⁸. T. Grzybowski określa zmianę brzmienia mianem „zmiany prawa *prima facie*”²⁹. Zmiana *prima facie* zwykle prowadzi także do zmiany prawa *sensu stricto*, ale może być jedynie zmianą tekstualną, a więc wyłącznie zmianą *prima facie*³⁰.

Reasumując dotychczasowe ustalenia, tzw. zmianę doprecyzowującą, określoną jako nienormatywną zmianę legislacyjną, uznawać należy za możliwą. Odpowiada ona intuicjom praktyki prawniczej i daje się przy tym ująć w siatce pojęciowej teorii prawa, mieszcząc się w zakresie paradygmatycznego modelu systemu prawa złożonego z norm, a nie z przepisów prawnych czy aktów normatywnych. Z tej perspektywy tzw. zmiana doprecyzowująca, rozumiana jako zmiana tekstu prawnego niewywołująca normatywnego skutku, a więc zmiana nienormatywna (nieprawotwórcza), jest pojęciem o określonym, dającym się wskazać desygnacie, a przy tym pojęciem nieobarczonym jakąkolwiek wewnętrzną sprzecznością. Mówienie o nienormatywnej zmianie legislacyjnej w takim rozumieniu wymaga respektowania wzmiankowanego powyżej apriorycznego założenia o braku tożsamości przepisów prawnych i norm prawnych. Takie założenie jest wszakże powszechnie aprobowane w prawoznawstwie i w tym zakresie można mówić o w pełni ukształtowanym paradygmacie, który odzwierciedla zarówno przyjęta technika prawodawcza, jak i metodyka wykładni prawa³¹. Z kolei operatywne założenie, że tekst prawny stanowi jedynie pewien materiał językowy służący rekonstrukcji treści normatywnych, współcześnie jest również przyjmowane – najczęściej *implicite* – przez znakomitą większość przedstawicieli doktryny prawa. Co do zasady jest także respektowane przez judykaturę w procesie sądowego stosowania prawa.

Nienormatywna zmiana legislacyjna, ujmowana *in abstracto*, jest zatem konstruktem w pełni aprobowalnym z perspektywy teoretycznoprawnej, o ile tylko przyjmuje się założenie o nietożsamości przepisu prawnego i normy prawnej, a zarazem uwzględnia się aspekt elastyczności języka prawnego opartego na języku naturalnym (ogólnym), pozwalającej nadawać relatywnie zróżnicowany

28 Zgodzić należy się z T. Grzybowski, że takie założenie nie jest sprzeczne z § 11 ZTP, w myśl którego w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi niesłużących wyrażaniu norm prawnych. Nowa forma słowna nadal służy bowiem wyrażeniu normy prawnej, co więcej – tej samej normy prawnej – T. Grzybowski, op. cit., s. 41; odmiennie jednak – zarówno co do konsekwencji wywodzonych z § 11, jak i § 82 ZTP – A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, op. cit., s. 23, 28.

29 T. Grzybowski, op. cit., s. 40.

30 Ibidem.

31 Poglądy odmienne należy uznać za odosobnione, jak stanowisko zaprezentowane przez J. Nowackiego (J. Nowacki, *Przepis prawny a norma prawna*, Katowice 1988; tenże, w: J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze 2000, s. 70 i n.).

kształt wypowiedziom o tej samej treści³². Co istotne dla praktyki prawa, koncepcja zmiany li tylko tekstualnej znajduje zarazem potwierdzenie w zasadach techniki prawodawczej, choć jest to jedynie potwierdzenie *implicite* wynikające z § 82 ZTP, na gruncie ZTP nie wyróżnia się bowiem „zmiany doprecyzowującej” czy jakkolwiek podobnie nazwanej zmiany nienormatywnej. Przyjęcie wrzuszalnego domniemania normatywności zmiany prawa oznacza, że uznanie określonej zmiany za nienormatywną zmianę legislacyjną jest dopuszczalne, ale każdorazowo wymaga przedstawienia odpowiednio zbudowanej argumentacji *in concreto*. Ciężar argumentacji rozkłada się jednak w ten sposób, że przedstawienie argumentów za nienormatywnym charakterem zmiany legislacyjnej ciąży na tym, kto kwestionuje założenie normatywności zmiany, a więc dokonuje owego wrzuszalnego domniemania normatywności zmiany prawa, nie zaś na tym, kto *a priori* taką normatywność zakłada, bowiem twierdzenie o normatywności zmiany może, a nawet powinno być w dyskursie prawniczym przyjmowane *implicite*³³. Co istotne, teza o dopuszczalności nienormatywnej zmiany legislacyjnej sama w sobie nie stanowi argumentu dla decyzji interpretacyjnej w danym przypadku.

Dopuszczalność założenia neutralnego normatywnie charakteru zmiany legislacyjnej i celowość podejmowania przez prawodawcę takich zmian

Określone zmiany legislacyjne, jako zmiany doprecyzowujące w przyjmowanym tutaj znaczeniu, identyfikują w swoim orzecznictwie przede wszystkim sądy administracyjne, co wydaje się być spowodowane tym, że tego rodzaju zmian może w szczególności wymagać prawo administracyjne (*sensu largo*), w tym administracyjne prawo gospodarcze, a także prawo podatkowe, oparte na rozbudowanych i szczegółowych przepisach. Relatywnie często w orzeczeniach sądów administracyjnych można odnaleźć stwierdzenia, że nowelizacja stanowi zmianę redakcyjną niezmienną istotę unormowania³⁴, usuwa powstałe w praktyce wątpliwości co do stosowania przepisu³⁵, ma charakter doprecyzowujący i nie wpływa na inter-

32 Tekstualny charakter nienormatywnej zmiany legislacyjnej nie czyni jej wszakże podobną do tekstualnych zmian wynikających z obwieszczeń o sprostowaniu błędu czy ogłoszenia jednolitego tekstu aktu normatywnego – należy dostrzegać kategorialną różnicę między działaniem legislacyjnym, choć nieprawotwórczym, a obwieszczeniem o prawidłowym lub zaktualizowanym brzmieniu tekstu prawnego – por. T. Grzybowski, op. cit., s. 40.

33 Szerzej na ten temat T. Grzybowski, op. cit., s. 178 i n., także s. 221.

34 Wyrok NSA z 17 lutego 2006 r., sygn. I OSK 476/06.

35 Wyrok NSA z 23 marca 2005 r., sygn. OSK 1228/04.

pretację nowego brzmienia przepisu³⁶. T. Grzybowski, szeroko analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, pisze wręcz o „rozpowszechnionym obecnie w judykaturze przekonaniu o istnieniu nieprawotwórczych zmian tekstu prawnego” i „wyraźnej rewizji stanowiska sądów w tym zakresie”³⁷. Stanowisko takie można uznać za dominujące w orzecznictwie sądownoadministracyjnym i ujawniające się *expressis verbis*, co znamienne może ilustrować zdanie z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego: „(...) zmiany doprecyzowujące – wbrew pogładowi wyrażonemu w skardze kasacyjnej (...) – występują w ustawodawstwie (...)”³⁸. Nie oznacza to przy tym, że sądy administracyjne skłonne są pochopnie uznawać liczne zmiany za doprecyzowujące, niemniej jednak odmawiając uznania danej zmiany za zmianę doprecyzowującą, *a contrario* zgadzają się, że taka zmiana mogłaby nastąpić, choć nie w zawisłej sprawie³⁹. Stanowisko przeciwne, apriorycznie uznające każdą zmianę za zmianę normatywną, obecnie zdaje się być w orzecznictwie sądów administracyjnych odosobnione.

Również orzecznictwo Sądu Najwyższego identyfikuje w prawodawstwie zmiany neutralne normatywnie. W wyroku z 27 stycznia 1999 roku, sygn. II CKN 165/98, Sąd Najwyższy uznał zmianę wyrazu użytego w jednym z przepisów Kodeksu cywilnego za „redakcyjną” i nie zgodził się z poglądem, że zamiarem ustawodawcy było dokonanie w tym zakresie zmian co do meritum⁴⁰. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 15 października 2009 roku, sygn. II UZP 3/09, wypowiedziawszy się o określonej zmianie legislacyjnej uznał, że zmiana ta nie miała charakteru merytorycznego w tym znaczeniu, żeby ingerencja ustawodawcy w przepis tworzyła nową, dotychczas nieistniejącą normę prawną, norma ta była już bowiem zawarta w treści tego przepisu obowiązującej przed omawianą zmianą⁴¹. Wywód ten Sąd Najwyższy skonkludował następująco: „W tym zakresie nowelizacja tekstu przepisu stanowi więc jedynie jego doprecyzowanie, eliminujące możliwe wątpliwości (rozbieżności w wykładni). Takie nowelizacje przepisów występują w praktyce legislacyjnej”⁴².

36 Wyrok NSA z 8 lipca 2020 r., sygn. II FSK 1264/18; także wyrok NSA z 7 marca 2012 r. sygn. I FSK 812/11.

37 T. Grzybowski, op. cit., s. 178.

38 Wyrok NSA z 28 kwietnia 2004 r., sygn. FSK 196/04 – T. Grzybowski, op. cit., s. 42. W powołanej sprawie pełnomocnik stwierdził, że tego rodzaju zmiany w prawodawstwie „nie są mu znane”.

39 Wyrok WSA w Szczecinie z 13 sierpnia 2020 r., sygn. I SA/Sz 349/20, prawomocny.

40 Wyrok SN z 27 stycznia 1999 r., sygn. II CKN 165/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 148.

41 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 15 października 2009 r., sygn. II UZP 3/09, Biuletyn SN 2009, nr 10, poz. 28.

42 Ibidem.

Z kolei w wyroku z 18 kwietnia 2001 roku, sygn. III RN 29/01, Sąd Najwyższy zajął następujące stanowisko:

Co prawda niejasności dotyczące treści przepisów usuwa się w zasadzie w toku ich wykładni dokonywanej w procesie stosowania prawa, lecz w praktyce jego tworzenia można obserwować zarówno tworzenie przepisów kreujących nowe normy zachowania, jak też przepisów służących jedynie „usuwaniu wątpliwości” co do zakresu zastosowania lub zakresu normowania norm „zapisanych” (zakodowanych) we wcześniej ustanowionych przepisach. (...) Takie zmiany nie tworzą zatem nowego stanu prawnego, tylko potwierdzają trafność wyboru wariantu wykładni, który przy wcześniejszym brzmieniu określonego przepisu czy przepisów prowadził do wyinterpretowania normy identycznej z normą dającą się wprost, czy choćby tylko bardziej jednoznacznie, odtworzyć z tych samych przepisów w ich nowym, doprecyzowanym brzmieniu⁴³.

Możliwość i dopuszczalność nienormatywnej zmiany tekstu prawnego dostrzegł jednak także Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie SK 20/04⁴⁴. Charakteryzując legislacyjny wymiar zmiany prawa rozumianej jako zmiana w akcie normatywnym, Trybunał, odwołując się do § 82 ZTP, stwierdził, że zmiana taka polega na: 1) uchyleniu niektórych jej przepisów; 2) zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo 3) dodaniu do niej nowych przepisów. Zarazem jednak Trybunał wprost zastrzegł, że: „Zmiana brzmienia przepisu nie musi przy tym pociągać za sobą zmiany treści normy w nim wyrażonej”⁴⁵.

Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca, a odpowiednio także każdy inny prawodawca, w odniesieniu do określonych, dokonywanych przez siebie zmian legislacyjnych, może przyjąć założenie, że zmiana taka ma charakter doprecyzowujący (nienormatywny), a założenie to nie zostanie uznane *ex definitione* za niedopuszczalne przez orzecznictwo oraz doktrynę i potencjalnie będzie respektowane w procesie stosowania prawa⁴⁶.

43 Wyrok SN z 18 kwietnia 2001 r., sygn. III RN 29/01, OSNP 2003, nr 2 poz. 27.

44 Wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK-A 2005/11, poz. 133.

45 Wyrok TK 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK-A 2005/11, poz. 133.

46 Możliwe stanowiska przeciwne, czy to doktryny czy judykatury, oparte na założeniu, że każda zmiana prawa (tekstu prawnego) jest w sposób nieunikniony normotwórcza, są odosobnione, choć obecne – takie stanowisko zajmują A. Bielska-Brodziak i Z. Tobor, op. cit., s. 29. W kontekście stanowisk uznających prawotwórczy charakter każdej zmiany legislacyjnej warto jednak postulować, aby zwłaszcza w toku analizy orzecznictwa starannie rozróżniać, czy krytyczny pogląd sądu odnosi się do zmiany doprecyzowującej jako pewnej konstrukcji legislacyjnej (*in abstracto*) czy określonej zmiany mającej znaczenie dla rozstrzyganej sprawy (*in concreto*). Odmowa uznania danej zmiany legislacyjnej za doprecyzowującą (nienormatywną) nie powinna być bowiem traktowana jako zakwestionowanie możliwości zaistnienia takiej zmiany w innym przypadku.

W tym miejscu należałoby postawić pytanie o cel podejmowania przez prawodawcę zmiany przepisu bez intencji zmiany norm prawnych. Wskazanie *ratio legis* zmiany nienormatywnej jest zasadne, gdyż *prima facie* podejmowanie określonych działań prawodawczych z zamiarem utrzymania normatywnego *status quo* zdaje się nieracjonalne. Tak wszakże nie jest. W ocenie T. Grzybowskiego, którą należy podzielić, w drodze zmiany doprecyzowującej prawodawca usuwa stan niepewności prawa wywołany rozbieżnością w orzecznictwie, która stanowi rezultat niejasnego tekstu prawnego bądź też – ewentualnie – zapobiega powstaniu takich rozbieżności⁴⁷.

Zmiana doprecyzowująca ma na celu usunięcie swoistej wadliwości tekstu prawnego polegającej na tym, że użycie określonych wyrazów lub wyrażeń bądź zastosowanie określonej konstrukcji językowej może prowadzić w procesie wykładni do zniekształcenia pierwotnej intencji prawodawcy co do treści normy prawnej. W efekcie przepis staje się nieadekwatny, tzn. nie wysławia normy lub elementu normy zgodnie z intencją ustawodawcy. Taki stan z perspektywy prawodawcy jest nieakceptowalny, co uzasadnia podjęcie interwencji legislacyjnej.

Wykładnia prawa nie jest procesem algorytmicznym. Wspomniane już, obrazowe i skądinąd trafne, określenie procesu wykładni jako odkodowywania norm prawnych z przepisów w tym przypadku może okazać się mylące. Po pierwsze język naturalny nieuchronnie wykazuje nieusuwalną niedookreśloność zarówno pojedynczych wyrażeń, jak i całych konstrukcji. Niedookreśloność ta może być i jest w trakcie redagowania przepisów prawnych ograniczana, ale przyjmować należy, że nie można przekształcić języka prawnego w język formalny. Po drugie – i ważniejsze – w myśl metodyki wykładni rezultaty wykładni językowo-logicznej (niejednoznaczne lub pozornie jednoznaczne) są korygowane w drodze wykładni systemowej i funkcjonalnej. Istnieje zatem pewien poziom niejednoznaczności tekstu prawnego niwelowany w toku wykładni i w tym sensie irrelevantny z perspektywy precyzyjności i komunikatywności języka prawnego. Nieco innym aspektem jest tzw. otwartość semantyczna tekstu prawnego w zakresie, w jakim prawodawca używa klauzul generalnych bądź zwrotów szacunkowych, a niekiedy także odesłań do norm zwyczajowych. Niewątpliwie istnieje wiele czynników, zarówno lokujących się w samym tekście, jak i pozatekstowych, które powodują, że pierwotny zamysł normatywny ustawodawcy może nie zostać w pełni odzwierciedlony w procesie rekonstrukcji danej normy z przepisów. Prawodawca może zatem za pomocą dostępnego sobie instrumentarium dążyć do swoistego korygowania niesatysfakcjonujących z jego perspektywy rezultatów wykładni, zwłaszcza jeżeli proces taki

47 T. Grzybowski, op. cit., s. 182.

nie dokonuje się w ramach systemowych mechanizmów ujednocających rozbieżności wykładni operatywnej. Konsekwentnie taką korektę należałoby wszakże odróżniać od zmiany decyzji prawodawczej wynikającej z dostrzeżonej przez prawodawcę dysfunkcji regulacyjnej.

Należy zauważyć, że wykładnia, czy to operatywna, czy doktrynalna, jest procesem rozproszonym, co do zasady dokonywanym autonomicznie przez poszczególne podmioty stosujące prawo bądź przedstawicieli doktryny. Mimo że w praktyce stosowania prawa zwykle zestawia się pierwotne rezultaty wykładni operatywnej ze stanowiskiem orzecznictwa, w szczególności organów wyższych instancji, lub doktryny, nie zawsze są one jednak dostępne lub wystarczająco ugruntowane. Nawet jeżeli przyjąć, że system prawny ma *de facto* pewne cechy systemu precedensowego, nakazującego respektować utrwalone linie orzecznicze, to jednak formalnie każde rozstrzygnięcie interpretacyjne jest samoistne, zwłaszcza w odniesieniu do rozstrzygnięć dokonywanych przez niezależne orzeczniczo organy jurysdykcyjne. Wyjątek stanowi związanie wykładnią zawartą w rozstrzygnięciu kasatoryjnym organu wyższej instancji, ale nawet wówczas są to rozstrzygnięcia następcze wobec wcześniejszych autonomicznych rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych. Jeżeli zatem w praktyce orzeczniczej ujawniają się wadliwości nieprecyzyjnego tekstu prawnego, to nieuchronnie skutkują one rozbieżnością wykładni, a w konsekwencji niejednolitością rozstrzygnięć zapadających w procesie stosowania prawa pomimo tożsamości stanu prawnego. W celu wyeliminowania takich dysfunkcji system prawny przewiduje instytucje korygowania niejednoznacznego lub w inny sposób nieprecyzyjnego tekstu prawnego. Bez wdawania się w szczegółową analizę tych instytucji wskazać tu można przede wszystkim na kompetencje uchwałodawcze Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, przysługujące tym dwóm organom władzy sądowniczej w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa w przypadkach ujawnienia się rozbieżności w wykładni przepisów prawa w orzecznictwie odpowiednio: sądów powszechnych, wojskowych, a także samego Sądu Najwyższego bądź sądów administracyjnych. W omawianym kontekście swoje znaczenie ma także uchwałodawstwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygające ujawnione w toku orzekania zagadnienia prawne co do przepisów będących podstawą rozstrzygnięcia. Nie należy przy tym również pomijać ważnego skądinąd aspektu ujednociania się orzecznictwa w toku instancji, czy to administracyjnych, czy sądowych, a także innego rodzaju aktów interpretacyjnych, znanych m.in. prawu podatkowemu czy przepisom o zamówieniach publicznych.

Trzeba jednak uwzględnić, że wskazane wyżej mechanizmy ujednociania rozbieżności wykładni są w określony sposób uwarunkowane proceduralnie, a zarazem

nieuchronnie rozłożone w czasie⁴⁸. Co istotne – w żaden sposób nie gwarantują przy tym uzyskania oczekiwanego z perspektywy ustawodawcy rezultatu. Podobne uwarunkowania, jeżeli idzie o czas i brak wpływu ustawodawcy na rezultat, dotyczą harmonizowania się wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa i wypracowywania zgodnych poglądów doktryny (*communis opinio*) co do normatywnego sensu określonych wypowiedzi prawodawcy.

Odrębnie wskazać można na tzw. wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego, które w pewnym aspekcie mogą dokonywać usuwania rozbieżności poprzez wyeliminowanie określonego rozumienia danego przepisu. Trybunał Konstytucyjny dokonuje jednak takich rozstrzygnięć ze względu na niekonstytucyjność jednej z możliwości interpretacyjnych, nie są to więc orzeczenia nakierowane na ujednoczenie wykładni, choć mogą tym skutkować. W tym kontekście można jednak zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny może orzec o niekonstytucyjności określonego przepisu ze względu na wadę niejednoznaczności, jeżeli owa niejednoznaczność łamie konstytucyjny standard dobrej legislacji w zakresie wymogu określoności przepisów prawnych, a tym samym ma charakter wadliwości kwalifikowanej. Rekapitulację takiego stanowiska stanowić może następujący fragment uzasadnienia wyroku z 5 czerwca 2014 roku w sprawie K 35/11:

(...) stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności określonej regulacji z ustawą zasadniczą ze względu na jej niejednoznaczność czy nieprecyzyjność będzie uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy wątpliwości interpretacyjne mają charakter kwalifikowany, co ma miejsce, jeżeli: 1) rozstrzygnięcie omawianych wątpliwości nie jest możliwe na podstawie reguł egzegezy tekstu prawnego przyjętych w kulturze prawnej, 2) zastosowanie wskazanych reguł nie pozwala na wyeliminowanie rozważanych wątpliwości bez konieczności podejmowania przez organ władzy publicznej decyzji w istocie arbitralnych (w tym wypadku możemy mieć do czynienia nie tylko z naruszeniem zasady

⁴⁸ Tytułem przykładu można wskazać, że relatywnie szybko, bo przed upływem roku od dnia wejścia w życie ustawy z 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni (Dz.U. z 2021 r., poz. 936 ze zm.), zapadła uchwała SN z 19 grudnia 2018 r., sygn. akt I KZP 13/18, w związku z powstaniem zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni przepisu tejże ustawy. Pytanie sądu orzekającego dotyczyło tego, czy „przeważająca działalność”, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni, to działalność dotycząca handlu łącznie prasą, biletami komunikacji miejskiej, wyrobami tytoniowymi, kuponami gier losowych i zakładów wzajemnych, czy też działalność, która za swój przedmiot ma tylko jeden ze wskazanych w tym przepisie asortymentów. Na tak postawione pytanie prawne SN udzielił odpowiedzi, że „przeważająca działalność”, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni (Dz.U. z 2018 r., poz. 305), to działalność dotycząca handlu łącznie prasą, biletami komunikacji miejskiej, wyrobami tytoniowymi, kuponami gier losowych i zakładów wzajemnych, jak i taka działalność, która za swój przedmiot ma tylko jeden ze wskazanych w tym przepisie asortyment.

poprawnej legislacji, lecz także zasady podziału władzy, wyrażonej w art. 10 Konstytucji, skoro ostatecznie o treści obowiązujących uregulowań decydują tu nie organy upoważnione do tworzenia prawa, ale organy powołane do jego stosowania) bądź 3) trudności w ich usunięciu, szczególnie z punktu widzenia adresatów danej regulacji, okazują się rażąco nadmierne, czego nie można usprawiedliwić złożonością normowanej materii⁴⁹.

Zarazem w wyroku tym trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny, że

Nie sposób przy tym *in abstracto* wyznaczyć granicę pomiędzy zwykłą i kwalifikowaną niejasnością stanu prawnego, tym bardziej, że w zależności od gałęzi prawa i regulowanej materii przebiega ona w nieco inny sposób⁵⁰.

Odwołując się do jednego z wcześniejszych orzeczeń TK, można wskazać, że w ocenie sądu konstytucyjnego

niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter „kwalifikowany”, przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu⁵¹.

Nawet bardzo skrótowa rekapitulacja środków eliminowania niejedności ujawniających się w procesie stosowania prawa wyraźnie uwidacznia, że w relacji ustawodawca – organ stosujący prawo nie ma tego rodzaju instrumentów pozwalających rozstrzygać o pierwotnej intencji zamiaru prawodawczego w przypadku ujawnienia się rozbieżności rezultatów wykładni. I to zarówno w odniesieniu do organów władzy wykonawczej, w szczególności organów administracji, jak i w odniesieniu do sądów i trybunałów. Z perspektywy prawodawcy nie można zatem przeciwstawić się odmiennemu niż założone na etapie legislacyjnym interpretowaniu określonych przepisów, nie dysponuje on bowiem instrumentem formalnie wyrażanej i wiążącej wykładni autentycznej. W konsekwencji zmiana

49 Wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK-A 2014, nr 6, poz. 61.

50 Ibidem.

51 Wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 90.

doprecyzowująca jest interwencją legislacyjną, która ma stanowić remedium na taki – w istocie głęboko dysfunkcyjny – stan rzeczy⁵².

Odwołanie się do instrumentarium legislacyjnego potencjalnie jest w stanie dać efekt szybkiej i pewnej korekty. Z tej perspektywy interwencja legislacyjna wydawać może się instrumentem łatwo dostępnym i niezawodnym co do rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty. Taka interwencja nie powinna być jednak, jak się wydaje, podejmowana pochopnie, każdorazowo po ujawnieniu się jakiejś dysfunkcji tekstu prawnego, wprowadzałoby to bowiem stan, który mógłby być obrazowo określony mianem „rozedrgania systemu”. Co do zasady należałoby się zatem domagać respektowania ewolucyjnej ścieżki dojścia do stanu pewności prawa przy wykorzystaniu wskazanych systemowych mechanizmów ujednolicania wykładni i rozważnego sięgania w tym zakresie po instrumentarium legislacyjne.

Rozważając decyzję o dokonaniu zmiany doprecyzowującej, ustawodawca nie jest jednak zupełnie swobodny i winien mieć na względzie standardy konstytucyjne dotyczące określoności prawa. Wart podkreślenia jest w szczególności akcentowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wymóg zachowania podwyższonego poziomu precyzji przepisów prawa publicznego. W powoływanym już wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził:

Ogólnie ujmując, wątpliwości interpretacyjne mogą być tolerowane w większym stopniu w prawie prywatnym (prawo cywilne, prawo rodzinne, prawo handlowe), a w mniejszym stopniu w prawie publicznym, przy czym w tym ostatnim wypadku należy wyróżnić prawo administracyjne, prawo podatkowe i prawo karne, gdyż poziom wymaganej precyzji powinien wzrastać w każdej z kolejno wymienionych dziedzin prawa. Okoliczność ta jest konsekwencją odmiennego zakresu swobody interpretacyjnej w poszczególnych gałęziach prawa, wynikającego m.in. z różnego stopnia dopuszczalności posługiwania się w ich ramach funkcjonalnymi regułami wykładni w celu rozstrzygnięcia rozważanych wątpliwości⁵³.

W jednym z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony został pogląd, że:

Tak jak organom stosującym prawo nie można odmówić kompetencji do dokonywania wykładni usuwającej pojawiające się niejasności co do rozumienia jakiegoś

52 Warto tu wskazać, że nienormatywna zmiana prawa funkcjonalnie może być potraktowana jako *sui generis* wykładnia autentyczna, na co wskazuje T. Grzybowski, op. cit., s. 42, cytując zarazem J. Leszczyńskiego, który uznaje, że wykładnia autentycznej „dokonuje organ tworzący prawo w drodze zmiany przepisów, zmierzającej do wyjaśnienia wątpliwości powstałych w związku z ich stosowaniem, niewprowadzającej więc nowości normatywnej” – J. Leszczyński, *Pozytywizacja prawa w dyskursie dogmatycznym*, Kraków 2010, s. 134.

53 Wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK-A 2014, nr 6, poz. 61.

przepisu, tak ustawodawcy nie sposób zabraniać prawa do eliminowania takich niejasności poprzez zabiegi nowelizacji obowiązujących już przepisów. Tak pojmowana nowelizacja ma w istocie potwierdzać ustalenia, które wcześniej były wynikiem zabiegów interpretacyjnych⁵⁴.

Z tej perspektywy, w obliczu określonej ujawnionej wadliwości przepisów prawnych, ustawodawca może być zatem nie tylko uprawniony, lecz wręcz zobligowany do podjęcia interwencji legislacyjnej o charakterze doprecyzowującym. Kryterium może tu stanowić owa kwalifikowana niejasność w rozumieniu, jakie przyjął Trybunał Konstytucyjny.

W przywołanej już uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zwraca się jednak uwagę także na wariant zmiany doprecyzowującej, której celem jest wzmocnienie określonego, zgodnego z intencjami prawodawcy orzecznictwa. Jak stwierdza skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego: „Szczególnie często dzieje się tak po precedensowych rozstrzygnięciach judykatury, co stanowi wyraz swoistej aprobaty, potwierdzenia, czy normatywnego utrwalenia kierunku wykładni zgodnego z intencjami prawodawcy”⁵⁵.

Intencjonalny charakter założenia o normatywnej neutralności dokonywanej zmiany legislacyjnej

Dużo trudniejszym pytaniem jest to, czy ustawodawca jest w stanie narzucić swoje założenie o normatywnej neutralności dokonywanej zmiany. Stawiając pytanie inaczej: czy każdorazowo jest w stanie dokonać zmiany w ten sposób, aby nieintencjonalnie nie doprowadzić jednak do zmiany stanu prawnego, albo czy w istocie dokonywana zmiana, wbrew intencjom, nie jest w sposób nieuchronny normatywna.

W tym miejscu należałoby zauważyć, że sama koncepcja zmiany doprecyzowującej pozostaje w niejkiej kolizji z założeniem o racjonalnym ustawodawcy. Skoro ustawodawca się nie myli, to nie dochodzi do sytuacji nieadekwatnego wyrażenia normy prawnej, a tym samym nie ma przesłanek dla dokonywania zmiany doprecyzowującej.

Niejako wbrew założeniu przyjmowanemu w ramach idealnego typu racjonalnego ustawodawcy, ustawodawca może nie być doskonałym użytkownikiem języka w każdym formułowanym przepisie. Systemowe mechanizmy zapewniają korektę

⁵⁴ Wyrok NSA z 11 stycznia 2008 r., sygn. II FSK 1464/06. Zob. także T. Grzybowski, op. cit., s. 42.

⁵⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 15 października 2009 r., sygn. II UZP 3/09, Biuletyn SN 2009, nr 10, poz. 28.

określonych wadliwości tekstu prawnego na niskim poziomie relewancji. Zmiana doprecyzowująca jest jednak uwarunkowana brakiem możliwości odwołania się do takich mechanizmów lub ich nieskutecznością, a częściej chęcią jak najszybszego wyeliminowania ryzyka nieadekwatnych rezultatów wykładni.

Analiza przesłanek inicjowania legislacyjnej zmiany nienormatywnej nieuchronnie ujawnia faktyczny aspekt procesu stanowienia prawa – przy czym nie tyle idzie tu o tzw. faktycznego ustawodawcę – substrat osobowy organu stanowiącego prawo – co o redaktora tekstu prawnego. To bowiem na poziomie działania tego faktycznego aktora procesu prawodawczego, o niesamodzielnej i subsydiarnej funkcji, ma zwykle swoje źródło problem nieprecyzyjnego lub w inny sposób wadliwego językowo wyrażenia normy prawnej w tekście prawnym.

Uwzględnienie w analizie owego faktycznego aspektu wadliwości sporządzenia projektu aktu normatywnego nieuchronnie jednak prowadzi do konstatacji, że także działanie korygujące może być obarczone błędnym założeniem o skutku dokonywanej zmiany. Podobnie zresztą jak w przypadku pierwotnego brzmienia korygowanych przepisów, bo przecież i w tym przypadku intencja rozminęła się ze skutkiem. Założenie o pełnej wiedzy ustawodawcy o normach, które zgodnie z regułami wykładni, z uwzględnieniem wnioskowań inferencyjnych i reguł kolizyjnych, da się wyinterpretować z przepisów prawnych o określonym brzmieniu, ma wszelkie cechy idealizacji⁵⁶. W konsekwencji interwencja legislacyjna zamierzona jako nienormatywna może wbrew intencji prawodawcy wywołać skutek zmiany stanu prawnego. Ilustrując ten problem innymi słowy, o ile przepis jest faktyczny – dostępny *in concreto* w swoim brzmieniu w urzędowo ogłoszonym tekście, o tyle norma prawna jest rekonstruowana i w tym sensie hipotetyczna – niepoddająca się empirycznej weryfikacji. W toku prac legislacyjnych nad zmianą, która ma być zmianą nienormatywną, łatwo stwierdzić, że brzmienie nowego przepisu jest inne od dotychczasowego – w założeniu bardziej precyzyjne – ale nie można powiedzieć z całą pewnością, że norma wyrażona tym nowym przepisem pozostanie taka sama.

Stojąc na gruncie tzw. obiektywnej wykładni prawa, co do zasady przyjmować należy, że intencja towarzysząca zmianie może być tylko elementem subsydiarnym dla decyzji interpretacyjnej i nie ma charakteru rozstrzygającego. Jak to lapidarnie ujął SN w uchwale składu siedmiu sędziów z 29 października 2004 roku I KZP 24/04: „Skrajnie upraszczając, decydujące znaczenie ma to co ustawodawca w tekście prawnym zapisał, a nie to co chciał zapisać”, podkreślając zarazem, że rezygnacja z presumpcji o racjonalności ustawodawcy, prowadziłyby do dowolności

⁵⁶ Por. uwagi na tle omówienia koncepcji derogacji C.E. Alchourróna – B. Kanarek, *Teoretyczne ujęcia derogacji*, Szczecin 2004, s. 184.

interpretacyjnej⁵⁷. W ten sam sposób traktować należałoby intencjonalne założenie o zachowaniu normatywnego *status quo ante*. Zmiana zamierzona jako zmiana doprecyzowująca może być zatem poczytana za zmianę normatywną, tzn. że ustawodawca wprowadził jakieś *novum* do stanu prawnego, a więc jednak skorygował normę, a nie tylko przepis na poziomie jego brzmienia. To, co dla jednych interpretatorów będzie potwierdzeniem przez prawodawcę, że „tak było od początku”, dla innych wręcz przeciwnie: będzie potwierdzeniem, że wcale tak nie było, skoro doszło do zmiany.

Warto zauważyć, że zarówno zmiany normatywne, jak i te potencjalnie nienormatywne dokonują się w ramach tego samego mechanizmu stanowienia prawa, zgodnie z tymi samymi regułami zmiany i przy użyciu tych samych środków techniki prawodawczej. Z poziomu brzmienia i konstrukcji przepisów nowelizujących nie ujawniają się tu żadne różnice. Sygnalizacja intencji doprecyzowania następuje poza tekstem prawnym, w towarzyszącym projektowi uzasadnieniu. Niezależnie jednak od niewątpliwej doniosłości praktycznej, zarówno dla poznania prawa, jak i określonych rozstrzygnięć interpretacyjnych, uzasadnienia projektów aktów normatywnych, podobnie jak inne materiały z procesu legislacyjnego, nie kształtują stanu prawnego i nie wiążą podmiotu stosującego prawo. Co więcej, owa presumpcja o racjonalnym ustawodawcy – apriorycznie towarzysząca procesowi wykładni – nie obejmuje uzasadnienia.

Aspekt ten wyraźnie ujawnia się w orzecznictwie. Sąd samodzielnie, w drodze wykładni, którą uznać należałoby za swoisty aspekt wykładni historycznej, traktowanej jako wariant wykładni funkcjonalnej (celowościowej)⁵⁸, dochodzi do konkluzji o doprecyzującym charakterze danej zmiany i niejako następczo odwołuje się do uzasadnienia, potwierdzając, że ustawodawca taką właśnie intencją się kierował⁵⁹.

Warto w tym kontekście wskazać, że zamiar ustawodawcy może być niekiedy wyinterpretowany z przepisów, które konstruują samą nowelizację, a więc z elementów, które w odróżnieniu od uzasadnienia mają bezpośredni wymiar normatywny – mowa tu przede wszystkim o przepisach o wejściu w życie, ale także

57 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 29 października 2004 r. sygn. akt I KZP 24/04.

58 Ten wątek rozwija szerzej T. Grzybowski, op. cit., s. 99 i n., który zaznacza jednak: „U podstaw przyjęcia przez sądy tezy o wyjaśniających (uściślających, doprecyzowujących) właściwościach nowelizacji legną zarówno względy językowe, jak i systemowe, a także całe spektrum argumentów natury funkcjonalnej” (s. 174–175). Nie można zatem przyjąć jakiegoś jednolitego i uniwersalnego kanonu argumentacyjnego na rzecz nienormatywnego charakteru określonej zmiany prawa.

59 Tak w powoływanym wcześniej wyroku NSA sygn. II FSK 1264/18 – sąd traktuje uzasadnienie posiłkowo, przechodząc do tego aspektu dopiero po dokonaniu własnego wyводу interpretacyjnego („Dodatkowo warto zwrócić uwagę na uzasadnienie projektu zmian (...)”).

przepisach przejściowych⁶⁰. W wyroku z dnia 17 lutego 2010 roku, sygn. II FSK 1540/08, NSA, odrzucając argument strony skarżącej o doprecyzującym charakterze zmiany – i przydając tej zmianie skutek normatywny – posiłkowo wskazał na wyznaczony przez ustawodawcę okres *vacatio legis*. Z tego, że zmiana wchodziła w życie w wyznaczonej dacie – w tym przypadku z dniem 1 stycznia, a więc w cezurze roku kalendarzowego – sąd słusznie wywiódł, iż stanowiła ona zamierzoną zmianę normatywną ze świadomie ukształtowaną datą zmiany stanu prawnego.

W istocie bowiem zmiana doprecyzująca *ex definitione* nie wymaga okresu *vacatio legis*. Skoro zmiana ta nie wywołuje zmiany stanu prawnego, a przy tym koryguje poważny błąd nieadekwatnego wyrażenia normy w przepisach prawnych, to w istocie nie tylko może, ale i powinna wchodzić w życie bezzwłocznie. Co więcej, jeżeli prawodawca zakłada, że koryguje błąd nieadekwatności tekstu prawnego, nie ingerując w sferę norm, to błąd ten powinien usunąć ze skutkiem *ex tunc* – niejako potwierdzając, że tekst miał być tak ukształtowany od początku. Niewątpliwie takie założenie mogłoby zostać zrealizowane przez rozciągnięcie skutku zmiany wstecz, z mocą od dnia wejścia w życie korygowanego przepisu. Taki środek techniki prawodawczej był przewidziany w ZTP z 1939 roku. W § 39 ust. 1 pkt 5 tychże zasad, w katalogu otwartym wyjątków od zakazu nadawania aktom ustawodawczym mocy wstecznej wskazano przypadek, „gdy akt ma charakter interpretacyjny, tzn. usuwa jedynie niejasności prawa dotychczasowego”, z dodatkowym zastrzeżeniem, że „Akt taki nie powinien naruszać rzeczy osądzonych (*causae finitae*)”. Niewątpliwie skutkiem zastosowania takiej techniki prawodawczej byłoby wyeliminowanie – przynajmniej w sferze fikcji prawnej – cezury czasowej związanej z momentem wejścia w życie zmiany doprecyzowującej. Powyższego środka techniki prawodawczej – *nota bene* obecnie w tym kształcie nieprzewidywanego w ZTP – nie można wszakże uznać za oczywisty i niekontrowersyjny. Trzeba byłoby postawić choćby pytanie, w jakim horyzoncie czasowym można taki środek techniki legislacyjnej stosować – o ile bowiem w horyzoncie kilku tygodni czy miesięcy można uzasadnić jego racjonalność, to wątpliwości rodzi możliwość zastosowania go po kilku latach obowiązywania przepisów w określonym brzmieniu. Z kolei owo zastrzeżenie o konieczności zachowania powagi rzeczy osądzonych mogłoby prowadzić do utrzymania w obrocie prawnym prawomocnych orzeczeń jawnie niezgodnych z wolą ustawodawcy, choć w tym zakresie należy przyjmować silnie ugruntowane w kulturze prawnej założenie o finitywnych skutkach prawomocności orzeczeń i konsekwentnie respektować *causae finitae*. Ten wyżej wzmiankowany,

⁶⁰ Zob. A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, op. cit., s. 23–24. Odmiennie T. Grzybowski (op. cit., s. 206), który przyjmuje, że istnienie przepisów przejściowych oraz przepisów o wejściu w życie nowelizacji nie mogą interpretatorowi sugerować zmiany treści dotychczasowego tekstu prawnego.

historyczny środek techniki prawodawczej niewątpliwie pozwalał jednak ustawodawcy uchylać możliwe do przyjęcia przez organ stosujący prawo założenie, że każda zmiana jest *ex definitione* normatywna, a tym samym traktować zmianę o celu doprecyzowującym jako nowość normatywną. Eliminowałyby to także rozbieżności w orzecznictwie, polegające na tym, że różne składy niemalże równocześnie odmiennie oceniają charakter i skutek prawny tej samej zmiany⁶¹. Można wskazać judykaty, w których sądy oczekują w tym zakresie rozstrzygnięcia ustawodawcy – w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego następuje odwołanie się do stanowiska przedstawionego w wyroku Sądu Najwyższego z 22 października 1992 roku, sygn. III ARN 50/92⁶², gdzie stwierdzono, że

koncepcja wykładni nowo wprowadzonej normy prawnej jako normy, której celem miało być „doprecyzowanie” poprzedniej jego treści, oznaczała w istocie rzeczy interpretowanie tej normy jako obowiązującej ze skutkiem wstecznym, co wprawdzie zdarza się czasami również w systemie przepisów finansowych, jednakże zawsze musi wynikać z wyraźnie brzmiącego przepisu, a nigdy nie może być domniemywane lub być rezultatem interpretacji (...) ⁶³.

Należy wszakże uwzględnić, że współcześnie każde działanie prawodawcze polegające na nadawaniu przepisom mocy wstecznej, aczkolwiek niewykluczone, winno respektować zasady państwa prawnego, co jest standardem nadrzędnym względem różnych możliwości technicznoprawnych, jakimi dysponuje prawodawca. Konsekwentne przyjęcie, że zmienia się tylko brzmienie, a nie treść przepisu, pozwalałoby jednak na twierdzenie, że nie dochodzi tu retroaktywności prawa⁶⁴. Z tej perspektywy zmiana doprecyzująca jako wyjątek od normatywnego charakteru zmiany jest także swoistym wyjątkiem od prospektywnego (*pro futuro*)

61 Tego rodzaju rozbieżność uwidoczniła się pomiędzy składami orzekającymi WSA co do oceny charakteru zmiany art. 19e ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 2059 ze zm.) wprowadzonej art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 875), który wszedł w życie z dniem 26 maja 2019 r., korygując brzmienie art. 19e ust. 2 po krótkim, kilkumiesięcznym okresie jego obowiązywania – zob. wyroki WSA w Warszawie: z 17 czerwca 2020 r., sygn. VI SA/Wa 253/20 i z 8 października 2020 r., VI SA/Wa 308/20 (obydwa wyroki nieprawomocne).

62 Wyrok SN z 22 października 1992 r., sygn. III ARN 50/92, OSNC 1993, nr 10, poz. 181.

63 Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 20 marca 2000 r., sygn. FPS 14/99.

64 Znamienne zastrzega NSA w wyroku z 11 stycznia 2008 r., sygn. akt II FSK 1464/06: „Tak pojmowana nowelizacja ma w istocie potwierdzać ustalenia, które wcześniej były wynikiem zabiegów interpretacyjnych. Skoro tak, nie sposób twierdzić, że przeprowadzana wykładnia działa z mocą wsteczną. Zasadna będzie natomiast konstatacja, że mimo zmiany redakcji przepisu, wyznacza on nadal taki sam – jak istniejący wcześniej – stan prawny”.

charakteru zmiany prawa, ale nie oznacza przełamania ani zasady *lex retro non agit*, ani – w kontekście orzecznictwa – zasady *tempus regit actum*⁶⁵.

Wnioski analogiczne jak w przypadku przepisów końcowych ustanawiających *vacatio legis* dla oceny normatywności dokonywanej zmiany można wywodzić w odniesieniu do przepisów przejściowych⁶⁶. Skoro funkcją tych przepisów jest zapewnienie harmonijnego przejścia między dotychczasowym i nowo wprowadzonym reżimem prawnym, w szczególności w odniesieniu do spraw w toku, to konsekwentnie należałoby przyjąć, że przepisy przejściowe w przypadku nienormatywnej zmiany legislacyjnej są zbędne. A *contrario* – jeżeli są, to znaczy, że zmiana w istocie, w ocenie samego ustawodawcy, nie jest normatywnie neutralna.

Należy wszakże zaznaczyć, że ZTP nie dostarczają w tym zakresie żadnych wytycznych, wręcz przeciwnie – każdą zmianę brzmienia lub treści przepisów w odniesieniu do wymogu przepisów końcowych traktują jednolicie. Należy przy tym zgodzić się z poglądem T. Grzybowskiego, co do tego, że także judykatura nie dostarcza reguł dyskursu interpretacyjnego pozwalających wskazać jednolite kryteria kwalifikacji skutków zmiany prawa jako normatywne bądź nie⁶⁷.

Typologia neutralnych normatywnie zmian legislacyjnych

Należy przyjąć, że zmiana brzmienia przepisów bez intencji zmiany wynikających z tych przepisów norm prawnych każdorazowo warunkowana jest wyłącznie pragmatycznym założeniem co do konieczności uczytelnienia tekstu prawnego poprzez zmodyfikowanie konstrukcji językowej, która ujawnia określoną dysfunkcję w procesie wykładni. Skutek tej dysfunkcji musi być przy tym na tyle istotny, że wymusza interwencję legislacyjną mającą skorygować rezultat wykładni względem pierwotnej intencji prawodawcy. Takie przypadki nie są częste, jak wspomniano, takie działania prawodawcy będzie ewenementem, mimo to można jednak, choćby wstępnie, zarysować podstawowe typy zmiany doprecyzowującej.

Pierwszym typem jest zmiana zastosowanej pierwotnie konstrukcji językowej poprzez zastosowanie synonimicznych wyrazów lub wyrażeń, zastosowanie innej składni lub modyfikację interpunkcji. W tym przypadku idzie zatem o zastosowanie bardziej precyzyjnej konstrukcji językowej dla wyrażenia tych samych treści normatywnych. Można uznać, że ten typ zmiany doprecyzowującej jest najbardziej

⁶⁵ Zob. T. Grzybowski, op. cit., s. 182.

⁶⁶ Zob. A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, op. cit., s. 23–24.

⁶⁷ T. Grzybowski, op. cit., s. 177. W niektórych przypadkach można mieć wątpliwości, czy rozstrzygnięcia o nienormatywnym charakterze zmiany są adekwatne.

znamienny i najlepiej oddaje istotę takiej zmiany. W obrębie tego typu można wyróżnić co najmniej kilka podtypów, w zależności od tego, czy niejednoznaczność ma podłoże leksykalne, składniowe, interpunkcyjne, czy też inne. Można tu w sposób niewyczerpujący wskazać: a) zmianę zapewniającą respektowanie zasady konsekwencji terminologicznej wynikającej z § 10 ZTP, zgodnie z którą do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami; b) zastąpienie wyrażenia nieadekwatnego dla wyrażenia obowiązku prawnego, takiego jak „powinien / nie powinien” lub „należy / nie należy”, odpowiednim czasownikiem bezpośrednio wyrażającym czynność lub stan objęte danym obowiązkiem; c) usunięcie błędu amfibolii, a więc niejednoznaczności składniowej, poprzez zastąpienie zbyt złożonej konstrukcji językowej konstrukcją prostszą, a zarazem bardziej jednoznaczną, zwłaszcza w zakresie relacji pomiędzy poszczególnymi członami zdania tworzącego przepis; d) dodanie, usunięcie lub przesunięcie przecinka lub innego nieprawidłowo zastosowanego znaku interpunkcyjnego.

Drugim typem jest zmiana polegająca na uściśleniu semantycznym, a więc bardziej precyzyjnym wyznaczeniu znaczenia użytego w danym przepisie określenia. Może się to dokonywać poprzez zastosowanie definicji, w odrębnym przepisie w ramach tzw. słowniczka, bądź w drodze zmodyfikowania dotychczasowego przepisu, poprzez zastosowanie wyrażenia „w tym także” lub rozbudowanie wyliczenia katalogu otwartego. Ewentualnie także od strony negatywnej – poprzez zastosowanie wyrażenia „nie stosuje się do” lub „z wyłączeniem” – z zastrzeżeniem, że tego typu nowa konstrukcja może być także zmianą normatywną, w przypadku gdy dokonuje rozgraniczenia w obrębie jednolitego, ugruntowanego leksykalnie pojęcia, wyłączając niektóre grupy desygnatów.

Trzecim typem jest zmiana polegająca na wyrażeniu *expressis verbis* w obrębie danego przepisu lub grupy przepisów treści, które należało przyjmować ze względu na ogólne regulacje gałęziowe, w szczególności materialnoprawne regulacje kodeksowe lub unormowania w zakresie poszczególnych ustaw procesowych (kodeksów poszczególnych rodzajów postępowań). Tego rodzaju zmiana polegałaby np. na wskazaniu wprost formy lub postaci, w jakiej dokonują się określone czynności w toku postępowania, o ile ową formę lub postać można było dotychczas wyprowadzać z regulacji ogólnych.

Czwartym typem byłaby zmiana polegająca wyrażeniu wprost w przepisie normy dotychczas bezpośrednio w przepisach prawnych niewysłowionej, a możliwej do wyprowadzenia w drodze wnioskowania inferencyjnego, w szczególności w drodze wnioskowania *a contrario*, wnioskowań *per analogiam*, wnioskowania *a fortiori*, wnioskowania *a minori ad maius* czy też wynikania instrumentalnego lub logicznego normy z normy.

Piątym typem jest zmiana polegająca na wyeksponowaniu modyfikacji określonych norm poprzez dodanie w przepisie wyrażającym normę modyfikowaną wyrażenia „z zastrzeżeniem” (lub zbliżonego) odnoszącego się do przepisu zawierającego normę modyfikującą. Konstrukcja taka nie jest konieczna dla zaistnienia skutku wynikającego z reguły kolizyjnej *lex specialis derogat lex generali*, jeżeli jednak normy, które podlegają tej regule, są wyrażane przez przepisy, które nie są umiejscowione w swoim pobliżu, mogą być nieidentyfikowane jako normy modyfikujące się.

Szóstym dającym się wyróżnić typem jest odstępianie od konstrukcji kondensacji lub rozczłonkowanie norm w przepisach. Potencjalnie zmiana nienormatywna mogłaby polegać także na wprowadzeniu kondensacji albo rozczłonkowania norm w przepisach, ale uznać należy, że zmiana, która ma uczynić przepisy bardziej jednokierunkowa na wyrażenie treści normy w sposób bardziej bezpośredni, a więc poprzez rozbudowanie tekstu prawnego.

Za odrębny, siódmy typ uznać można niespecyficzną w istocie zmianę o charakterze redakcyjnym polegającą na usunięciu określonej nieadekwatności terminologicznej języka prawnego – wyrażenia, często nazwy własnej lub rodzajowej, którym język prawny w danym momencie już nie operuje, pominiętego przy właściwych zmianach. Tego typu korekta terminologiczna nie ma w istocie celu doprecyzowującego, gdyż błąd tego rodzaju – oczywisty w swoim charakterze – nie wywołuje rozbieżności wykładni, niemniej jednak zmiana tego rodzaju ma wszelkie cechy nienormatywnej zmiany legislacyjnej i zasadne jest jej typologiczne wyodrębnienie⁶⁸.

Powyższa typologia, zgodnie z istotą wyróżniania typów, nie wyczerpuje wszystkich możliwych wariantów zmian legislacyjnych o charakterze doprecyzującym, nie wydaje się to zresztą możliwe. Dokonywanie nienormatywnych zmian legislacyjnych co do zasady będzie odnosić się do specyficjnie ukształtowanych konstrukcji tekstu prawnego, których korekta, przy zachowaniu wymogu normatywnej neutralności, każdorazowo powinna uwzględnić owe uwarunkowania – będzie zatem konstruowana *a casu ad casum*.

Tytułem uzupełnienia zestawionej typologii warto wskazać, że zmiany doprecyzowującej nie stanowi usuwanie tzw. luk regulacyjnych – a więc różnego rodzaju

⁶⁸ Zmiany tego typu najczęściej towarzyszą właściwym zmianom normatywnym danego aktu i nie są eksponowane, warto jednak odnotować odrębny akt, wyłącznie korygujący tego rodzaju usterki redakcyjne, w postaci ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego (Dz.U. poz. 2052). Ustawa została uchwalona jako przedłożenie komisyjne – na wniosek ustawodawczy sejmowej Komisji do Spraw Petycji (druk nr 744).

dysfunkcyjnych deficytów regulacyjnych ujawniających się w procesie stosowania prawa. Następuje to poprzez wprowadzanie dodatkowych elementów podmiotowych lub przedmiotowych, w szczególności warunków lub przesłanek zakresu stosowania, niekiedy także poprzez modyfikację dyspozycji – ma zatem wszelkie znamiona zmiany normatywnej⁶⁹.

Zastrzec także trzeba, że pojęcia nienormatywnej zmiany legislacyjnej nie należy nadmiernie rozszerzać. O nienormatywnej zmianie legislacyjnej *sensu stricto* należałoby zatem mówić wyłącznie w przypadkach zachowania tych samych uwarunkowań systematyzacyjnych, w tym układu podstawowych jednostek redakcyjnych. Tym samym nie należałoby mianem nienormatywnej zmiany legislacyjnej określać przypadków wprowadzenia ustawy nowej w miejsce ustawy dotychczas regulującej dany zakres spraw, czy też tego rodzaju zmiany dokonywanej w odniesieniu do większej grupy przepisów, ujętych w rozdział lub dział, przy utrzymaniu określonych instytucji prawnych i powtórzeniu wcześniejszych konstrukcji legislacyjnych. Takie zmiany, niezależnie od zamierzonych elementów nowości normatywnej, zwykle pozwalają rozpoznać w nowym stanie prawnym przynajmniej niektóre odpowiedniki przepisów dotychczasowego stanu prawnego. Jednakże mówienie w tym zakresie o nienormatywnej zmianie legislacyjnej, nawet jeżeli określone nowe przepisy cechują się brzmieniem eliminującym występujące w poprzednim stanie prawnym wątpliwości interpretacyjne, byłoby nieadekwatne ze względu na nowy kontekst systematyki wewnętrznej⁷⁰.

⁶⁹ I tak, przykładowo, nowelizacja ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni w zakresie wynikającym z art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz.U. poz. 1891), polegająca na dodaniu w art. 6 ust. 2 nowelizowanej ustawy, definiującym pojęcie „przeważającej działalności”, dodatkowego wymogu co do tego, że działalność ta ma być wykonywana w danej placówce handlowej i ma stanowić co najmniej 40% miesięcznego przychodu ze sprzedaży detalicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 1293) – jest zmianą normatywną. Byłaby natomiast zmianą doprecyzowującą nowelizacja art. 6 ust. 1 pkt 6 te samej ustawy w zakresie wskazanego w tym przepisie wymogu przeważającej działalności, gdyby ustawodawca – założyć należy, że przed zmianą uchwałę SN (I KZP 13/18) – dodał *in fine* wyrażenie „niezależnie od zakresu asortymentu” lub zbliżone bądź też użył funktora „lub” dla wyrażenia alternatywy nierozłącznej.

⁷⁰ Tak też A. Bielska-Brodziak i Z. Tobor, którzy wskazują, że argument, iż prawodawca nie dokonał nowelizacji, ale zastąpił w całości poprzedni akt prawny aktem nowym, przemawia za normatywnym charakterem zmiany legislacyjnej – zob. A. Bielska-Brodziak, Z. Tobor, op. cit., s. 23. Autorzy powołują uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 20 marca 2000 r., sygn. FPS 14/99, w której sąd stwierdza: „Z przyjętego w tym akcie prawnym nowego rozwiązania (...), nie można jednak wyprowadzić wniosku, iż jest ono tylko sprecyzowaniem przepisu wcześniej obowiązującego. Stanowisko takie nie jest uprawnione już chociażby z tego względu, że w tym przypadku, nie mamy do czynienia z nowelizacją przepisów wcześniejszych, a wspomniane rozporządzenie (...)

Wnioski

Nienormatywna zmiana legislacyjna to zmiana, która ma na celu usunięcie redakcyjnej wadliwości tekstu prawnego mogącej prowadzić do rozbieżnych efektów wykładni – niezgodnych z pierwotną intencją prawodawcy. Tego rodzaju interwencja legislacyjna ma mitygować ryzyko niejednolitego stosowania prawa. Jest to zatem zmiana dokonywana w procesie stanowienia prawa, na podstawie i w granicach kompetencji prawodawczych, ale nieskutkująca zmianą stanu prawnego ze względu na brak nowości normatywnej (normatywnego *novum*). Z tego względu nienormatywna zmiana legislacyjna musi być traktowana jako ewenement w procesie prawodawczym. Należałoby przyjąć, że zmiana przepisu bez intencji zmiany normy prawnej każdorazowo warunkowana jest wyłącznie pewnym założeniem pragmatycznym, polegającym na uczytelnieniu tekstu prawnego poprzez zmodyfikowanie konstrukcji językowej, która ujawnia określoną dysfunkcję w procesie egzegezy tekstu prawnego. Skutek tej dysfunkcji okazuje się przy tym niepomijalny – to znaczy na tyle istotny, że niejako wymusza interwencję legislacyjną dla utrzymania pierwotnej intencji prawodawcy.

W takim przypadku prawodawca nie tylko może przyjąć założenie legislacyjne o możliwości dokonania zmiany nienormatywnej o wyłącznie doprecyzującym charakterze, lecz także w istocie nie ma innego instrumentu prawnego, aby wyeliminować dostrzeganą wadliwość tekstu prawnego, która nie jest samoistnie korygowana w procesie stosowania prawa. Mając na względzie niestabilność i niejednolitość orzecznictwa, można stwierdzić, że jest to z perspektywy ustawodawcy jedyny, a przy tym potencjalnie niezawodny sposób reakcji. Prawodawca zatem, najczęściej pod wpływem orzecznictwa lub doktryny, decyduje się nadać przepisowi brzmienie bardziej jednoznaczne, przy czym dokonuje tego w jedyny możliwy dla siebie sposób – poprzez interwencję legislacyjną, a więc przy wykorzystaniu kompetencji prawodawczej.

Zmiana doprecyzowująca – wbrew założeniom i towarzyszącym jej intencjom – może być jednak po wejściu w życie interpretowana jako zmiana wprowadzająca *novum* normatywne. Bez zastosowania jakichś szczególnych środków techniki prawodawczej prawodawca nie może narzucić organom stosującym prawo takiego rozumienia dokonywanej zmiany, jakie założył, a tym samym zagwarantować zamierzonego skutku polegającego na normatywnie neutralnym doprecyzowaniu

zastąpiło [poprzednie – S.P.] rozporządzenie. Oznacza to, że prawodawca z oznaczonych powodów uznał za konieczne zastąpienie dotychczasowych rozwiązań prawnych innymi, które w sposób właściwszy realizować będą cele, które za ich pomocą zamierza osiągnąć”.

tekstu prawnego. Może jedynie sygnalizować swoje intencje w uzasadnieniu projektu, które nie jest jednak wiążące dla organów stosujących prawo.

Innym aspektem pozostaje zdolność pełnej i miarodajnej oceny zamierzonej przez projektodawcę normatywnej neutralności. Jak można oceniać, tego rodzaju zmiany nie są tak częste, jak mogłoby to wynikać z uzasadnień ustaw i innych aktów normatywnych. W istocie dokonanie takiej zmiany, mimo że wyobrażalne, jest trudne. Wydaje się, że w niektórych przypadkach projektodawcy zbyt pobieżnie analizują skutki w sferze normatywnej, a w konsekwencji pochopnie i mylnie kwalifikują jako doprecyzowujące te zmiany, które jednak dokonują modyfikacji norm, choćby poprzez zmiany zakresowe czy pośrednie. Warto tu zresztą zwrócić uwagę, że trafniej byłoby w uzasadnieniach aktów normatywnych deklarować cel polegający na doprecyzowaniu brzmienia przepisu – zgodny z rzeczywistą intencją prawodawcy – niż *a priori* przesądzać o charakterze skutku, jaki zmiana taka w istocie wywoła. Deklarowany przez prawodawcę „jedynie doprecyzowujący” charakter wprowadzanej zmiany w poszczególnych przypadkach może okazać się nieadekwatny wobec jej rzeczywistego charakteru. Rozstrzygnięcie o tym, czy zmiana jest w istocie neutralna normatywnie, zapadać będzie w tych wszystkich przypadkach w procesie stosowania prawa, gdy konieczne będzie uwzględnienie zarówno dotychczasowego stanu prawnego, jak i owego potencjalnie niezmienionego stanu prawnego po zmianie.

Bibliografia

- Bielska-Brodziak A., Tobor Z., *Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 9.
- Błachut M., Gromski W., Kaczor J., *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008.
- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008.
- Czepita S., Wronkowska S., Zieliński M., *Założenia szkoły poznańsko-szczecińskiej w teorii prawa*, „Państwo i Prawo”, 2013, z. 2.
- Grzybowski T., *Wpływ zmian prawa na jego wykładnię*, Warszawa 2013.
- Kanarek B., *Teoretyczne ujęcia derogacji*, Szczecin 2004.
- Leszczyński J., *Pozytywizacja prawa w dyskursie dogmatycznym*, Kraków 2010.
- Nowacki J., *Przepis prawny a norma prawna*, Katowice 1988.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze 2000.
- Radzewicz P., *Przywrócenie mocy obowiązującej przepisu prawnego jako skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- Wronkowska S., *Niektóre problemy eliminowania norm z systemu prawnego*, w: *Tworzenie prawa. Zbiór studiów*, Warszawa 1987.

- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2021.
- Wróbel W., *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Zakamycze 2003.
- Wróblewski J., *Tworzenie prawa a wykładnia prawa*, w: J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015.
- Zieliński M., *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady-reguły-wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemiński Z., *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, nr 1.
- Ziemiński Z., „Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”?, „Państwo i Prawo” 1993, z. 11–12.

On the problem of the so-called “clarifying amendment” as a non-normative legislative amendment

Abstract

The subject of this article is the issue of a clarifying amendment, understood as a legislative change of the legal text, which assumes no interference with the originally shaped normative content. As a result of such an action of the lawmaker, only the legal text is changed, while the normative content remains unchanged, despite the different wording of the provisions. Such an amendment does not introduce a normative novum, and thus it is neutral from the normative perspective and has exclusively textual character. In the adopted terminological convention a legislative change with such characteristics is referred to as a non-normative legislative change.

The aim of the analysis carried out at the theoretical level is to verify the possibility of considering certain legislative changes as non-normative, purely textual changes. In relation to the practice of making and applying the law, the analysis has focused on the problem of admissibility of the lawmaker’s assumption on the non-normative character of certain changes which he decides to introduce by way of legislative intervention, and on the problem of identification of such changes in the process of applying the law.

The analysis of the undertaken problematic has been based on theoretical and methodological assumptions of the Poznan-Szczecin school, taking into account in particular the fundamental conceptual distinction between a rule and a legal norm, as well as the assumption

of the systemic character of law as a set of appropriately ordered norms, the content of which is recreated by means of interpretation. The analytical paradigm has been supplemented with threads of functional analysis. The findings made in relation to the content of legal norms were based on the legal-dogmatic method.

The findings allow the conclusion that the non-normative legislative change should be regarded as acceptable for the theory of law, and from the perspective of legislation, acceptable and purposeful, and in some cases even necessary. It corresponds with the intuitions of legal practice and at the same time can be included in the conceptual net of the theory of law - being within the scope of the paradigmatic model of the system of law consisting of norms, and not of legal regulations or normative acts. The assumption of exclusively textual character of certain amendments to the law is also supported by the principles of legislative technique. An amendment of a provision without the intention to change the legal norm is conditioned solely by the need to make the legal text more legible by modifying the linguistic construction, which reveals a certain dysfunction in the process of exegesis of the legal text. In the event that the effect of this dysfunction is irremovable, and at the same time interferes substantially with the original assumption of the lawmaker as to the scope of application of a legal norm or the scope of normalization, a situation enforcing legislative intervention arises, the purpose of which is to eliminate the perceived defect of the legal text.

However, the final effect of such a change does not depend on the lawmaker. The decision as to whether the change is in fact normatively neutral and will be understood as such will be made in the process of applying the law. The intended character of the change introduced by the lawmaker in individual cases may turn out to be inadequate, unclear, or for other reasons not respected in the process of applying the law. The body applying the law must accept the non-normative character of a change in the law with great caution. In this respect, a rebuttable presumption of the normative character of a change in law should be made, with the possibility of breaking this presumption in the process of interpretation with the use of sufficiently strong argumentation. Only in such a case can a change in the law be regarded as a purely textual change.

Keywords: clarifying amendment, normative amendment, non-normative amendment, legislation

CYTOWANIE

Peszkowski S., *O problemie tak zwanej zmiany doprecyzowującej jako nienormatywnej zmiany legislacyjnej*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 159–188, DOI: 10.18276/ais.2022.38-10.



Bartosz Wilk*
dr
Uniwersytet Warszawski
e-mail: b.wilk@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-8073-9061



Zjawisko „spirali formalizmu” na przykładzie instytucji inicjatywy lokalnej¹

Streszczenie

Przez tytułową „spirale formalizmu” rozumie się sytuację, w której interwencja ustawodawcza, uzasadniona eliminacją barier prawnych nie usuwa istoty problemu, a na dodatek powoduje powstanie kolejnych (innych) barier formalnych. „Spirale formalizmu” można osadzić w szerszym zagadnieniu inflacji (nadprodukcji) prawa. Celem poniższego artykułu jest ustalenie źródeł oraz konsekwencji tego zjawiska na przykładzie wprowadzonej w 2010 roku instytucji inicjatywy lokalnej.

W niniejszym opracowaniu w pierwszej kolejności przedstawiono wyniki badań historycznoprawnych, w ramach których poszukiwano powodu interwencji prawnej z 2010 roku. Następnie, na bazie analizy teoretycznoprawnej i dogmatycznoprawnej, poczyniono rozważania nad zasadnością wprowadzenia centralnej regulacji instytucji inicjatywy lokalnej. W końcu przedstawiono wyniki badań empirycznych, na mocy których zdiagnozowano praktykę funkcjonowania instytucji inicjatywy lokalnej. W rezultacie przeprowadzonych rozważań

* Radca prawny, kierownik realizowanego w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego projektu *Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych*.

¹ Publikacja zrealizowana w ramach projektu naukowego *Instytucja inicjatywy lokalnej jako forma koprodukcji usług publicznych*, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (projekt badawczy nr 2017/27/N/HS5/00119).

sformułowano odpowiedź na pytanie badawcze, czy poprzez wprowadzenie centralnej regulacji instytucji inicjatywy lokalnej wyeliminowano bariery formalne w zakresie wykonywania zadań publicznych z bezpośrednim udziałem mieszkańców.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, inicjatywa lokalna, inflacja prawa, bariery formalne spirala formalizmu

Wprowadzenie

Przedstawione w niniejszym opracowaniu rozważania koncentrują się na inicjatywie lokalnej. Jest ona instytucją prawną wprowadzoną w 2010 roku do polskiego systemu prawnego przez dodanie rozdziału 2a do działu II ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie². W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy mogą wystąpić do organu wykonawczego gminy z wnioskiem o realizację zadania publicznego. Wniosek mieszkańców jest oceniany w trybie i wedle szczegółowych kryteriów określonych przez organ stanowiący. Gdy wniosek zostanie uwzględniony, organ wykonawczy zawiera z mieszkańcami umowę cywilnoprawną o wykonanie inicjatywy lokalnej. Warto podkreślić, że rola mieszkańców nie ogranicza się tylko do udziału w planowaniu wykonywania zadań publicznych lub też ich organizowaniu. Inicjatywa lokalna jest unikatowym narzędziem w polskim systemie prawnym. Udział mieszkańców polega bowiem także na udziale w bezpośrednim wykonywaniu zadań publicznych, co przybiera formę nieodpłatnej pracy społecznej, wnoszenia wkładów rzeczowych lub też współfinansowania wykonywania zadań publicznych.

Co istotne, wykonywanie zadań publicznych w ramach współpracy z administracją samorządową istniało wcześniej, tj. przed wprowadzeniem omawianego instrumentu prawnego. Źródeł inicjatywy lokalnej można szukać w peerelowskim czynie społecznym³, który nawiązywał do obecnej w Związku Radzieckim idei *subbotnika* i *voskresnika*. Potrzeba kooperowania władz samorządowych z mieszkańcami przybrała na znaczeniu w latach 90. XX wieku. W tym czasie poczyniono diagnozę, że „działalność inwestycyjna w gminach w szerokim zakresie jest wspierana przez lokalną ludność w postaci tzw. czynów społecznych, których efektem

2 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1057 ze zm.).

3 B. Wilk, *Inicjatywa lokalna. Kontynuacja czynu społecznego, czy innowacyjne narzędzie partycypacji społecznej?*, w: M. Seroka (red.), *Organizacje pozarządowe w stuleciu Polski niepodległej*, Olsztyn 2018, s. 215–217.

jest przyspieszenie realizacji inwestycji służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności⁴. Nie bez powodu autor odnosi się do tzw. czynów społecznych; czyn społeczny *de iure* funkcjonował bowiem w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wspólne wykonywanie przedsięwzięć (tzw. czyny społeczne) począwszy od lat 90. minionego wieku przybierało formę np. komitetów czynów społecznych, komitetów budowy, komitetów inicjatyw społecznych⁵. Różnego rodzaju konstrukcje były tworzone w praktyce samorządowej, kooperacja przy wykonywaniu zadań publicznych nie znajdowała bowiem regulacji na szczeblu ustawowym. Można było się spotkać z postulatami uregulowania zasad realizowania przedsięwzięć albo w statucie gminy, albo w odrębnej uchwale rady, przy określeniu m.in. kto mógłby inicjować owe tzw. czyny społeczne, jakie zadania mogłyby być w ramach tych konstrukcji wykonywane czy też innych kwestii organizacyjnych⁶.

Analiza historycznoprawna potwierdza występowanie takich regulacji prawnych. Jednym z podejść regulacyjnych, funkcjonujących przed 2010 rokiem, było przyjmowanie stosownych regulacji w statutach jednostek pomocniczych gmin. Taką możliwość dopuszczała także doktryna⁷, wskazując, że przyjmowanie partycypacyjnych form wykonywania zadań publicznych jest emanacją ustrojowej zasady subsydiarności⁸. Doświadczenia samorządowe ilustrują zarazem różne podejścia regulacyjne. Jedno z nich polegało na wprowadzaniu regulacji kompleksowo regulujących wykonywanie tzw. czynów społecznych, np. poprzez wprowadzenie stosownego rozdziału do statutu jednostki pomocniczej⁹. Drugie z podejść przejawiało się w przyjmowaniu szczytkowych regulacji, odnoszących się np. do nałożenia na odpowiedni organ sołectwa obowiązku w zakresie inicjowania lub

4 M. Raus, *Czyny społeczne. Rodzaje i ewidencja księgową*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 4, s. 40. Podobnie: K. Pawłowicz, *Prawna regulacja obywatelskich (społecznych) inicjatyw dobroczynnych*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 5, s. 40.

5 M. Raus, op. cit., s. 40.

6 Ibidem, s. 41.

7 M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 213–214. Zob. też: J. Korczak, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 75–87.

8 M. Augustyniak, *Zadania jednostek pomocniczych gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 4, s. 59.

9 *Per exemplum* § 39–41 Statutu Sołectwa Żelazna Rządowa, stanowiącego załącznik nr 19 do uchwały nr XXI/112/08 Rady Gminy Jednorozec z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie Statutów Sołectw w Gminie Jednorozec, <http://bip.jednorozec.pl/?c=mdPliki-cmPobierz-1202-dS1YWC0xMTItMDggeiAxLS4uLnBkZg> (dostęp 18.08.2022).

organizowania czynów społecznych¹⁰ czy też ogólnej regulacji, która do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego pozostawiała m.in. podjęcie czynów społecznych na rzecz sołectwa¹¹.

Omawiane instrumenty z natury rzeczy miały ograniczony zakres terytorialny. Po pierwsze obejmowały jedynie te gminy, w których wyodrębniono jednostki pomocnicze (w praktyce – dotyczyły sołectw), a poza tym znajdowały zastosowanie tylko w działalności tychże jednostek pomocniczych, a nie na całym obszarze jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzona analiza nie wskazuje na to, aby funkcjonowanie tego typu regulacji prowadziło do występowania wątpliwości prawnych (np. co do dopuszczalności przyjmowania określonych przepisów w statutach jednostek pomocniczych).

Inaczej rzecz się miała w przypadku odmiennego podejścia regulacyjnego, polegającego na przyjmowaniu lokalnych instrumentów wykonywania zadań publicznych przy bezpośrednim udziale mieszkańców, które to instrumenty zostały wprowadzane na mocy stosownych uchwał rad gminy. Najczęstszą podstawą prawną ich przyjmowania był art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹², jednakże w niektórych przypadkach wykorzystywano także uchwałę podejmowaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy¹³, czyli tzw. uchwałę kierunkową. Wprowadzane w praktyce samorządowej instrumenty różniły się zakresem przedmiotowym, podmiotowym, jak również regulacją procedury wykonywania przedsięwzięć. Co znamienne, instrumenty te różniły się także nazwami, wśród których można wyróżnić następujące: lokalna inicjatywa inwestycyjna¹⁴, inicjatywa

10 *Per exemplum* § 8 pkt 5, § 10 pkt 6 i § 12 ust. 6 uchwały nr XXV/97/2016 z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Borkowo, http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/WDU_G/2016/4148/akt.pdf (dostęp 18.08.2022).

11 *Per exemplum* § 8 ust. 1 tiret siódme Statutu sołectwa Pordenowo, stanowiącego załącznik nr 7 do uchwały nr III/33/2002 Rady Gminy Lichnowy z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie zmiany statutu sołectw, <https://bip.lichnowy.pl/archiwum/bip.lichnowy.pl/dokumenty/rada-gminy/uchwaly/2002-2006/III/uchwala-III-33-2002.pdf> (dostęp 18.08.2022).

12 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.).

13 Uchwała nr X/99/94 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 1994 r. w sprawie kierunków działania Zarządu Miasta Krakowa w zakresie organizowania, realizacji i dofinansowywania lokalnych inicjatyw inwestycyjnych, www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=2019 (dostęp 18.08.2022).

14 Uchwała nr XXXII/362/97 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 23 kwietnia 1997 r. w sprawie przyjęcia „Zasad organizowania, realizowania i finansowania lokalnych inicjatyw inwestycyjnych na terenie miasta Olsztyna” <http://bip.olsztyn.eu/bip/uchwaly/Uchwaly.Rady.Miasta.Kadencja.1994-1998/Uchwala.Rady.Miasta.1997.362.pdf> (dostęp 18.08.2022).

lokalna w zakresie inwestycji i remontów¹⁵, lokalna inicjatywa¹⁶ (względem wprowadzonego w 2010 r. instrumentu prawnego nazwa różni się składnią), inwestycja lokalna z udziałem ludności¹⁷.

Wątpliwości prawne dotyczące dopuszczalności wykonywania zadań publicznych z bezpośrednim udziałem mieszkańców

Analiza wczesnego orzecznictwa może sugerować, że wykonywanie zadań publicznych z udziałem mieszkańców było aprobowane przez sądy administracyjne¹⁸. Egzemplifikacją tego podejścia jest wyrok NSA (oddział zamiejscowego we Wrocławiu) z 1993 roku¹⁹, który dotyczył zbadania legalności uchwały rady gminy „w sprawie uchwalenia regulaminu inicjowania, podejmowania i rozliczania inwestycji i remontów wykonywanych przy dobrowolnym wsparciu ludności”. Na podstawie tej uchwały przyjęto regulamin, który określał rodzaje inwestycji oraz procentowy wskaźnik udziału mieszkańców w kosztach ich realizacji w formie „samoopodatkowania lub bezpośredniej robocizny i sprzętu” (np. w zakresie sieci wodociągowych wraz z przyłączami – 30%, w przypadku szkół i świetlic wiejskich – 10%). Skargę do sądu administracyjnego wniósł wojewoda, uznał bowiem, że za sprawą uchwały gmina przyjęła regulacje o samoopodatkowaniu mieszkańców, które może być podjęte w drodze referendum. Skarżony organ gminy przekonywał zaś w toku postępowania sądowego, że uchwała normuje dobrowolny udział mieszkańców przy realizowaniu określonych inwestycji, które – bez zaangażowania mieszkańców – nie doszłyby do skutku. Wskazywano wprost, że sposób współpracy nawiązuje do „tradycji czynów społecznych”.

Zdaniem NSA, świadczenia mieszkańców, o których stanowił regulamin, zasadniczo różniły się od zobowiązania podatkowego (użycie w uchwale pojęcie „samoopodatkowania” zostało zaś nieprawidłowo zastosowane). Sam tytuł uchwały i tytuł

15 Uchwała nr XLVIII/516/02 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie realizacji inicjatyw lokalnych w zakresie inwestycji i remontów, https://portal.legnica.eu/gfx/portal/pages/page_330/text_images/Uchwała_nr_XLVIII_516_02_Rady_Miejskiej_Legnicy_z_dnia_27_maja_2002r.pdf (dostęp 18.08.2022).

16 Uchwała nr 0150/XIV/289/07 Rady Miasta Tychy z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie lokalnych inicjatyw, niepubl.; uchwała Rady Miasta Wisły nr XXVII/346/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie: Programu Lokalnych Inicjatyw, niepubl.

17 Paragraf 1 ust. 1 uchwały nr XXXVI/190/91 Rady Miejskiej Poznania z dnia 10 września 1991 r. w sprawie inwestycji lokalnych z udziałem ludności, <https://bip.poznan.pl/bip/uchwały/uchwała-nr-xxxvi-190-91-z-dnia-1991-09-10,8612> (dostęp 18.08.2022).

18 Wyrok NSA (oddział zamiejscowy w Krakowie) z 18 listopada 2003 r., II SA/Kr 2208/03.

19 Wyrok NSA (oddział zamiejscowy we Wrocławiu) z 24 sierpnia 1993 r., SA/Wr 841/93.

przyjętego na jej podstawie regulaminu podkreślał dobrowolność, podobnie jak załączniki do uchwały, które stanowiły np. wzory deklaracji o wpłacie kwoty pieniężnej. NSA podkreślił, że udział mieszkańców mógł polegać, w świetle uchwały, na wpłacie pewnej kwoty pieniężnej, na świadczeniu bezpośredniej robocizny bądź na udostępnieniu sprzętu, podczas gdy podatek zawsze ma charakter świadczenia pieniężnego.

Nowsze orzecznictwo sądów administracyjnych prezentowało bardziej formalistyczne stanowisko względem uchwał organów stanowiących, przewidujących wykonywanie zadań publicznych przy udziale mieszkańców. Przykładem może być wyrok WSA w Krakowie z 16 listopada 2010 roku (II SA/Kr 994/10)²⁰, w którym zakwestionowano przepis, zgodnie z którym w inwestycji udział finansowy osób fizycznych i prawnych przystępujących w drodze umów cywilnoprawnych z organem wykonawczym do partycypacji w kosztach tej inwestycji w ramach czynu społecznego wynosi 1500 zł. Sąd uznał, że regulacja nie przewidywała fakultatywności czy też dobrowolności w zawieraniu umów (co w ocenie sądu przyznała gmina przez twierdzenie, że gdyby nie wpłaty mieszkańców, to inwestycja nie odbyłaby się). Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 84 i 94 Konstytucji RP nakładanie na obywateli obowiązków, „w tym obowiązku zawierania umów zastępujących w istocie wydawanie aktów o nakładaniu opłat”, nie jest dopuszczalne bez wyraźnej podstawy prawnej, za którą nie można uznać m.in. art. 18 ustawy o samorządzie gminnym. WSA w Krakowie ocenił przy tym, że forma umowy cywilnoprawnej jest tylko „technicznym sposobem” pobierania opłat, a ponadto w sposób nieuprawniony nakazuje mieszkańcom kontraktowanie z gminą. W końcu WSA w Krakowie odniósł się do argumentu, że przedsięwzięcie było realizowane w ramach czynu społecznego. Oceniał, że argument ten nie ma znaczenia, gdyż „samo powoływanie się na tzw. czyn społeczny czy też inicjatywę lokalną mieszkańców jako formy udziału mieszkańców w pracach przy realizacji jakiejś inwestycji nie mógł uzasadniać nakładania dodatkowych obowiązków fiskalnych na mieszkańców”. Omówiony wyrok stał się prawomocny, gdyż NSA oddalił skargę kasacyjną rady gminy²¹.

Sądy administracyjne krytycznie oceniały także inne instrumenty, na mocy których mieszkańcy partycypowali w kosztach przedsięwzięcia, w tym *per exemplum* uchwałę w sprawie zasad udziału mieszkańców gminy w finansowaniu inwestycji realizowanych w ramach Zespołów Inicjatyw Społecznych²², jak również uchwałę w sprawie ustalenia zasad udziału mieszkańców w realizacji zadania inwestycyjnego

20 Wyrok WSA w Krakowie z 16 listopada 2010 r., II SA/Kr 994/10.

21 Wyrok NSA z 5 lipca 2011 r., II OSK 673/11.

22 Wyrok WSA w Krakowie z 9 października 2012 r., III SA/Kr 921/12.

pod nazwą „Budowa infrastruktury kanalizacyjnej na terenie gminy”²³ (podobne uchwały przyjmowano w przedmiocie wysokości udziału finansowego w kosztach budowy kanalizacji²⁴). Negatywna ocena sądów administracyjnych dotyczyła też uchwał regulujących wykonanie konkretnych inwestycji (*vide* uchwała rady gminy w przedmiocie udziału mieszkańców wsi w budowie inwestycji pod nazwą „kanalizacja sanitarna wsi Lubenia”²⁵).

Zakwestionowano też uchwałę w sprawie ustalenia zasad postępowania, finansowania i rozliczania inwestycji komunalnych w zakresie budowy wodociągów i kanalizacji przy udziale właścicieli nieruchomości. W kwestionowanej uchwale przyjęto, że właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach realizacji inwestycji komunalnych (budowa wodociągów i kanalizacji) m.in. w formie wnoszenia środków finansowych, świadczenia własnej pracy, usług sprzętowych i w naturze. WSA w Rzeszowie uznał, że brakuje podstaw prawnych do pobierania opłat „ukrytych pod postacią »współudziału w inwestycjach komunalnych«,” mających charakter narzuconej jednostronnie daniny publicznej²⁶.

Należy przy tym wskazać, że innym z podejść do organizowania wykonywania zadań publicznych z bezpośrednim udziałem mieszkańców była współpraca odformalizowana, polegająca na zawieraniu dwustronnych umów pomiędzy organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego a grupą inicjatywną. Jest to przejaw działalności samorządu terytorialnego trudno uchwytny podczas badań z uwagi na różne możliwe konstrukcje umowy, które mogą przyjąć obydwie strony. Niemniej jednak w jednej z odpowiedzi na skierowany podczas badań wniosek wskazano, że gmina nie posiada i nie posiadała we wskazanych latach żadnych aktów regulujących realizację czynów społecznych, natomiast dokonywanie wydatków w ramach tego narzędzia odbywało się na podstawie porozumień, podpisanych przez gminę i wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe oraz z grupą mieszkańców²⁷. Zarówno treść udostępnionych umów, jak i przytoczona odpowiedź dowiodły, że zawarcie stosunku umownego nie było efektem stosowania jakiegokolwiek instrumentu prawnego.

Wprowadzenie ustawowej regulacji inicjatywy lokalnej konweniuję z szeroko diskutowanym w pierwszej dekadzie XXI wieku problemem restrykcyjnego rozumienia zdolności kontraktowej jednostek samorządu terytorialnego. Z jednej strony

23 Wyrok WSA w Gdańsku z 31 marca 2018 r., II SA/Gd 795/17.

24 Wyrok NSA z 5 lipca 2011 r., II OSK 673/11.

25 Wyrok WSA w Rzeszowie z 17 stycznia 2018 r., II SA/Rz 1290/17.

26 Wyrok WSA w Rzeszowie z 24 czerwca 2005 r., II SA/Rz 959/04.

27 Pismo Skarbnika Miasta Pionki z 17 kwietnia 2019 r. (FB.1431.1.2019), niepubl.

nie budziło wątpliwości, że organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa²⁸, w tym zwłaszcza w przypadku tzw. administracji władczej (reglamentacyjnej), czyli w przypadkach, gdy administracja publiczna ingeruje w sferę praw i obowiązków obywatela. Z drugiej strony problematyczne było postrzeganie wymogu legalizmu w przypadku tzw. administracji świadczącej, zajmującej się organizacją życia społecznego i gospodarczego, w tym świadczeniem usług publicznych. M. Bitner i M. Kulesza, podsumowując to zagadnienie, wskazali, że

(...) w przypadku wykonywania określonych zadań w formie podejmowania czynności niewładczych, w tym – czynności prawa cywilnego i zwłaszcza zawierania różnego rodzaju umów, forma ta nie musi być w sposób wyraźny określona w przepisie. Innymi słowy, zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego określa możliwość zawierania przez nie umów, albo inaczej: samorząd może zawierać umowy w celu realizacji swoich zadań²⁹.

Realizacja takiego poglądu utrudniona była jednak przez restrykcyjne – względem zasady legalizmu – orzecznictwo sądów administracyjnych³⁰. M. Kulesza źródłem tego stanu rzeczy upatrywał w kontekście kulturowym centralizmu oraz w tym, że pomimo zmiany ustrojowej w 1989 roku nie nastąpił przełom doktrynalny, choć nastąpiła zmiana fundamentów ustroju państwa i administracji publicznej³¹. Warto przy tym odnotować, że jeden z numerów czasopisma naukowego „Finanse Komunalne” został poświęcony zagadnieniom, które były omawiane podczas konferencji o wymownym tytule „Zadania własne gmin. Czy art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym można »odmrozić«?”³². W jednym z opublikowanych referatów oceniono, że od początków współczesnego samorządu terytorialnego

art. 6 u.s.g. nie jest stosowany jako precyzyjna norma prawna, a szkoda, gdyż odzwierciedla istotę misji władzy lokalnej, jaką jest zaspakajanie potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej (mieszkańców gminy) w zakresie fakultatywnych zadań własnych, w tym głównie inwestycji komunalnych. Taki stan rzeczy, (...) wpływa niekorzystnie na zakres

28 O problematyce szczegółowości wymaganej podstawy prawnej zob. A. Błaś, w: J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2002, s. 221–230.

29 M. Bitner, M. Kulesza, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 16.

30 Ibidem, s. 13–14.

31 M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 9.

32 „Finanse Komunalne” 2011, nr 1–2.

samodzielności gminy i nie jest zgodny z usytuowaniem ustrojowym gminy, co podważa stosowanie w prawie tzw. zasady domniemania kompetencji gminy (...)³³.

Przedstawione powyżej rozważania w sposób bezpośredni odnoszą się do instytucji inicjatywy lokalnej. Uzasadnienie projektu ustawy z 2009 roku, której przyjęcie wprowadziło instytucję inicjatywy lokalnej, podkreślało, że celem wprowadzenia instytucji inicjatywy lokalnej do polskiego prawa było stworzenie prostych i odpowiednich ram prawnych do działań na rzecz wspólnego rozwiązywania lokalnych problemów³⁴. Badanie przebiegu prac legislacyjnych dostarcza wiedzy o powodzie poszukiwania nowych form prawnych. Wiązały się one z budzącym wątpliwości praktyczne oraz prawne kontaktowaniem przez władze publiczne z grupami nieformalnymi³⁵. Wątpliwości dotyczyły możliwości zawierania umów cywilnoprawnych, dotyczących wspólnego wykonywania zadań publicznych przez mieszkańców i administrację samorządową. Wprowadzona do rozdziału 2a działu II UDPPIW instytucja inicjatywy lokalnej miała potwierdzić dopuszczalność zawierania umów cywilnoprawnych dotyczących realizacji wspólnych przedsięwzięć³⁶. Miała także na względzie ustandaryzowanie funkcjonowania tego narzędzia, w tym zapewnienie ram prawnych sprzyjających partycypacji społecznej. Wątpliwości budzi jednak, czy sformalizowanie instytucji inicjatywy lokalnej doprowadziło do pożądanых rezultatów³⁷.

33 M. Jastrzębska, *Fakultatywne zadania własne gminy w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1–2, s. 39.

34 Uzasadnienie do projektu ustawy z 16 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1727 z 16 lutego 2009 r., Sejm RP VI Kadencji), s. 4–5.

35 Nagranie posiedzenia Podkomisji stałej do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi z 7 maja 2009 r., ślad 1, 42:35–44:10, Archiwum Sejmowe w Bibliotece Sejmowej.

36 M. Kulesza w innym tekście opisuje przykład wprowadzenia regulacji dotyczącej podstaw wspierania sportu kwalifikowanego przez władze samorządowe, a czyni to w sposób następujący: „Najprostszą, jaka może być, zarazem w tych warunkach najbardziej racjonalną, chociaż – w moim przekonaniu – zupełnie absurdalną: oto mimo wystarczających podstaw o charakterze ogólnym podejmuje się przygotowanie kolejnych ustaw szczegółowych po to tylko, by zaspokoić magiczną potrzebę znalezienia szczegółowego przepisu prawnego, jakby przepis ogólny (klauszula generalna z art. 6 i art. 7 ust. 1 *in principio* u.s.g.) nie był »przepisem prawa powszechnie obowiązującego«. Tak też akurat w tych dniach dzieje się w odniesieniu do kwestii wspierania sportu kwalifikowanego: aby przełamać opór władzy sądowniczej przygotowano projekt nowej ustawy o sporcie, szczegółowo regulujący zasady wspierania sportu kwalifikowanego” (M. Kulesza, op. cit., s. 15).

37 Zob. A. Habuda, *Prawo jako instrument ograniczenia patologii w demokratycznym państwie prawnym*, w: P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 61 i n.

Bariery formalne udziału mieszkańców w bezpośrednim wykonywaniu zadań publicznych po wprowadzeniu w 2010 roku instytucji inicjatywy lokalnej – wyniki badań empirycznych

Tak jak wskazano we wcześniejszej części rozważań, na mocy art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na każdą z jednostek samorządu terytorialnego nałożono obowiązek określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Upoważnienie ustawowe ogranicza się do tych dwóch kwestii, pozostałe zagadnienia, dotyczące funkcjonowania inicjatywy lokalnej, zostały bowiem określone na szczeblu centralnym. Przepis art. 19b ust. 1 ww. ustawy określił zakres przedmiotowy inicjatywy lokalnej³⁸, art. 19b ust. 2 ww. ustawy przesądził, że wniosek o realizację zadania publicznego stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego³⁹, art. 19d określił formę współpracy (umowa cywilnoprawna, zawarta na czas określony), natomiast art. 19e ustawy określił charakter wkładu mieszkańców, przesądzając, że zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Warto podkreślić, że przed 2010 rokiem poszczególne elementy były określane rozmaicie w zależności od przyjętego na poziomie lokalnym podejścia regulacyjnego.

Ze wspomnianego obowiązku prawodawczego, określonego w art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wywiązało się jedynie 27,50% jednostek samorządu terytorialnego. Dane te są aktualne na 18 kwietnia 2020 roku. Następnie ujawnione uchwały, obejmujące co do zasady wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, w których przyjęto lokalne ramy prawne inicjatywy lokalnej, zostały poddane badaniu empirycznemu. Owe badanie jakościowe objęło w sumie 864 uchwał organów stanowiących, dotyczących 772 jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰. Co ważne, wykorzystując program do jakościowej

38 Zakres przedmiotowy inicjatywy lokalnej został określony poprzez odesłanie do poszczególnych zadań publicznych ze sfery działalności pożytku publicznego, wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W świetle art. 19b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, inicjatywa lokalna może dotyczyć zadań wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 27 i 32a ww. ustawy.

39 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).

40 Jeżeli bowiem w określonej jednostce samorządu terytorialnego przyjęto kilka uchwał, do analizy wybrano uchwałę najnowszą, jednakże w przypadku, gdy uchwała była nowelizowana, wówczas analiza obejmowała nie tylko pierwotną uchwałę, lecz także uchwałę nowelizującą – w zakresie, w jakim wprowadziła zmiany. Badanie nie objęło uchwał, które zostały uchylone przez organ stanowiący, albo też gdy została stwierdzona ich nieważność w całości przez organ nadzoru.

analizy danych, przeprowadzono także analizę ilościową, której przedmiotem była częstotliwość występowania określonych praktyk regulacyjnych.

Jednym z badanych obszarów było występowanie barier formalnych w uchwałach, przyjmowanych na podstawie art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Za bariery formalne zostały uznane następujące regulacje, przyjmowane w uchwałach rady lub sejmiku:

- wprowadzenie wymogu minimalnego udziału mieszkańców, stanowiącego warunek *sine qua non* uwzględnienia wniosku lub możliwości realizowania inicjatywy lokalnej,
- przyjmowanie definicji inicjatywy lokalnej lub określanie zakresu przedmiotowej inicjatywy lokalnej,
- przyjmowanie regulacji dotyczących wnioskodawcy,
- regulowanie sposobu lub formy składania wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej,
- regulowanie terminu złożenia wniosku,
- regulowanie wymaganej treści wniosku.

Dla porządku należy podkreślić, że owe bariery formalne stanowią zarazem przejawy regulacji, wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a przez to wkraczające w kompetencje organu wykonawczego. Niemniej jednak katalog regulacji wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego jest szerszy niż katalog regulacji uznanych za bariery formalne, gdyż te ostatnie obejmują regulacje nie tylko sprzeczne z prawem, lecz także negatywnie wpływające na możliwość wykonywania instytucji inicjatywy lokalnej do wspólnego wykonywania lokalnych zadań publicznych.

Tabela 1. Częstotliwość występowania naruszających prawo bariery formalnych funkcjonowania inicjatywy lokalnej, w poszczególnych rodzajach JST

Rodzaj JST	Łączna liczba jednostek, w których przyjęto uchwały na podstawie art. 19c ust. 1 UDPPiW	Odsetek gmin, w których stwierdzono co najmniej jedną regulację naruszającą prawo – bariery formalną	Odsetek gmin, w których stwierdzono co najmniej dwie regulacje naruszające prawo – bariery formalne	Odsetek gmin, w których stwierdzono co najmniej trzy regulacje naruszające prawo – bariery formalne
		%		
W	331	92,45	79,76	51,96
MW	200	90,50	75,00	50,00
M	104	91,35	83,65	54,81
MNP	49	79,59	63,27	28,57
POW	82	95,12	81,71	56,10
WOJ	6	83,33	66,67	66,67
Łącznie	772	91,19	78,11	50,91

Wykorzystane skróty: W – gmina wiejska, MW – gmina miejsko-wiejska, M – gmina miejska, MNP – miasto na prawach powiatu, POW – powiat, WOJ – województwo.

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 1 przedstawiono częstotliwość występowania podejść regulacyjnych. Widać, że przyjmowanie regulacji stanowiących bariery formalne jest powszechne. Badanie ilościowe przeprowadzono także w kierunku występowania więcej niż jednej regulacji stanowiącej bariery formalną. Umożliwiło to ustalenie, czy występujące bariery występowały jedynie incydentalnie, czy też są zjawiskiem powszechnym i nieprzypadkowym. Analiza ilościowa dokonana w podziale na rodzaje jednostek samorządu terytorialnego dowodzi z kolei, że występowanie bariery formalnych jest powszechne niezależnie od charakterystyki wspólnoty lokalnej. Widoczne jest odchylenie w przypadku gmin, stanowiących miasta na prawach powiatu. W tych jednostkach samorządu terytorialnego rzadziej występowały omawiane regulacje, choć dopiero przy badaniu występowania co najmniej trzech regulacji stanowiących bariery formalne, odsetek tych jednostek spadł poniżej 50%.

Powodów opisanego stanu rzeczy jest kilka, w tym miejscu jednak – z uwagi na zakres niniejszego opracowania – można jedynie wspomnieć o nieefektywnym

nadzorze wojewody i utrudnionej możliwości skarżenia przez mieszkańców uchwał, podejmowanych na podstawie art. 19c ust. 1 ww. ustawy do sądu administracyjnego. Innym powodem – istotnym z uwagi na przedstawiane rozważania – jest wielokrotne sięganie przez organy stanowiące do praktyki regulacyjnej, obecnej przed 2010 rokiem. Przeprowadzone badania pokazały więc, że różne instrumenty prawne, na mocy których koprodukowano lokalne zadania publiczne, obejmowały znacznie szerszy zakres zagadnień. Nie ograniczały się bowiem, jak czyni to obecnie obowiązujący art. 19c ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jedynie do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków.

Wnioski

Przed 2010 rokiem w praktyce samorządowej wykorzystywane były rozmaite instrumenty prawne, na mocy których koprodukowano lokalne zadania publiczne. Różniły się one sposobem i zakresem prawnej regulacji, w tym formalizacji. Sądy administracyjne i organu nadzoru przedstawiały jednak wątpliwości związane z dopuszczalnością organizowania lokalnych zadań prawnych na mocy tych instrumentów, co dotyczyło głównie instrumentów prawnych (programów) przyjmowanych na mocy uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Zarazem w praktyce samorządowej pojawiła się wątpliwość dotycząca prawnej dopuszczalności zawierania przez organ wykonawczy umów cywilnoprawnych, których przedmiotem było wykonywanie zadań publicznych, z uwagi na brak wyrażonej *expressis verbis* podstawy prawnej. Kontekstem wskazanych wątpliwości było restrykcyjne pojmowanie zasady legalizmu w orzecznictwie sądów administracyjnych i praktyce organów nadzoru. W celu wyeliminowania wskazanych barier prawnych wprowadzono w 2010 roku centralną regulację inicjatywy lokalnej, która cechuje się daleko idącym zakresem formalizacji.

Przeprowadzone badania empiryczne pokazują też, że interwencja prawodawcza, która miała usunąć wątpliwości natury prawnej, okazała się nieskuteczna. Choć *de lege lata* nie budzi wątpliwości prawna dopuszczalność wspólnego wykonywania zadań publicznych z udziałem mieszkańców, to centralizacja narzędzia prawnego, a zarazem przekazanie jedynie wąskiego zakresu kompetencji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, doprowadziły do powszechnego występowania barier formalnych, utrudniających koprodukowanie lokalnych zadań publicznych.

Poczynione rozważania są refleksją nad celowością (ale też – nad zakresem) interwencji prawodawczej, podyktowanej usunięciem lub minimalizowaniem wątpliwości prawnych. Wpisuje się to w szersze zagadnienie inflacji (nadprodukcji) prawa, rozumianej jako nadmierne wprowadzanie przepisów prawa, także

w przypadkach, gdy nie jest to niezbędne. Wskazuje się, że „prawie zawsze inflacja prawa jest zjawiskiem niekorzystnym, choć można wszelako wskazać dziedziny prawa, gdzie inflacja przepisów nie budzi kontrowersji, np. w przypadku praw człowieka”⁴¹. W przypadku inicjatywy lokalnej bardziej adekwatne byłoby odnoszenie się do ochrony praw mieszkańców, niemniej jednak interwencja prawodawcza z 2010 roku doprowadziła do występowania barier formalnych z uwagi na dokonaną centralizację narzędzia prawnego. Źródeł nadmiarowej regulacji inicjatywy lokalnej można poszukiwać wśród tzw. uniwersalnych przyczyn inflacji prawa, do których można zaliczyć m.in. instrumentalne traktowanie prawa (jako narzędzia do wprowadzania zamierzonych zmian społecznych), dążenia prawodawcy do kompleksowego objęcia normami określonych stosunków prawnych (w przypadku inicjatywy lokalnej – stosunków w zakresie współpracy mieszkańców z władzą samorządową) czy też dążenie do pewności prawa⁴².

Sposobem rozwiązania przeanalizowanego problemu, negatywnie wpływającego na wykonywanie lokalnych zadań publicznych z udziałem mieszkańców, może być nowelizacja rozdziału 2a działu II ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która zmierzałaby do zdecentralizowania inicjatywy lokalnej, czyli do przekazania jednostkom samorządu terytorialnego szerszego zakresu zagadnień, które mogłyby regulować wedle własnego uznania. Wiązałoby się to z ograniczeniem centralnej regulacji do minimum, co wyeliminowałoby regulacje nie tylko nieskuteczne, lecz także nadmiarowe.

Bibliografia

- Augustyniak M., *Zadania jednostek pomocniczych gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 4.
- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.
- Bitner M., Kulesza M., *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Błaś A., w: J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2002.
- Habuda A., *Prawo jako instrument ograniczenia patologii w demokratycznym państwie prawnym*, w: P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.

41 M. Możdżeń-Marcinkowski, *Problematyka współzależności zjawisk inflacji i kryzysu współczesnego prawa administracyjnego*, w: D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II: Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, LEX (el.).

42 J. Winczorek, w: A. Kociolek-Pęksa, M. Stępień (red.), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013, s. 75–76.

- Jastrzębska M., *Fakultatywne zadania własne gminy w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1–2.
- Korczak J., *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, w: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12.
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Problematyka współzależności zjawisk inflacji i kryzysu współczesnego prawa administracyjnego*, w: D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II: Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, LEX (el.).
- Pawłowicz K., *Prawna regulacja obywatelskich (społecznych) inicjatyw dobroczynnych*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 5.
- Raus M., *Czyny społeczne. Rodzaje i ewidencja księgową*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 4.
- Wilk B., *Inicjatywa lokalna. Kontynuacja czynu społecznego, czy innowacyjne narzędzie partycypacji społecznej?*, w: M. Seroka (red.), *Organizacje pozarządowe w stuleciu Polski niepodległej*, Olsztyn 2018.
- Winczorek J., w: A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień (red.), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013.

The phenomenon of the “spiral of formalism” on the example of the institution of local initiative

Abstract

The title “spiral of formalism” is understood as a situation in which legislative intervention, justified by the elimination of legal barriers, does not solve the essence of the problem, and causes additional formal barriers. The “spiral of formalism” can be analyzed in the wider issue of inflation (overproduction) of law. The purpose of this article is to identify sources and consequences of this phenomenon on the example of the institution of a local initiative introduced in 2010.

This study first presents the results of historical legal research in which the reason for the 2010 legal intervention was sought. Then, on the basis of a theoretical and dogmatic legal analysis, the appropriateness of introducing a central regulation of the local initiative was considered. Finally, the results of empirical research on the basis of which the practice of functioning of the local initiative was diagnosed were presented. As a result of the conducted analyzes, an answer was given to the research question – Have formal barriers, in the scope

of joint performance of public tasks with the direct participation of residents, been eliminated by introducing the central regulation of the institution of local initiative?

Keywords: local government, local initiative, legal inflation, formal barriers, spiral of formalism

CYTOWANIE

Wilk B., *Zjawisko „spirali formalizmu” na przykładzie instytucji inicjatywy lokalnej*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 189–204, DOI: 10.18276/ais.2022.38-11.



Ireneusz Wolwiak

dr

Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: ireneusz.wolwiak@us.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6894-058X



Granica dopuszczalności tworzenia prawa procesowego przez sąd przy wydawaniu postanowienia o odrzuceniu pozwu

Streszczenie

Zagadnieniem prawnym, któremu poświęcono opracowanie, jest problem zastosowania przez sąd przepisów prawnych jako podstawy decyzji wydawanej w prowadzonym postępowaniu rozpoznawczym. Aktualizuje się on w momencie, gdy jako podstawy orzeczenia sądu odnoszącego się do biegu procesu nie da się wskazać określonego przepisu Kodeksu postępowania cywilnego¹. Tymczasem wypowiedź sądu prowadzi do wyznaczenia nakazu odpowiedniego zachowania uczestników procesu wraz z wprowadzeniem upoważnienia do podjęcia przez nich działań odnoszących się do możliwości kontroli prawidłowości podjętej decyzji w ramach postępowania odwoławczego. Badania tekstu prawnego prowadzone są wówczas z wykorzystaniem reguły inferencyjnej – *analogii legis* – dla możliwości wydania przez sąd orzeczenia na podstawie przepisów normujących podobną sytuację procesową. Zakres podobieństw może być jednak dość rozbieżny, co prowadzi z kolei do pytania o stosowanie czy tworzenie przez sąd prawa.

Opracowanie jest związane z przeprowadzeniem czynności w ramach formalno-dogmatycznej metody badawczej. Przedmiotem badania były obowiązujące przepisy prawa publicznego zawarte w Kodeksie postępowania cywilnego regulującym przebieg postępowania

¹ Ustawa z 17 listopada 1964 r., tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.

rozpoznawczego w sprawach cywilnych z poszerzeniem go o kontekst systemowy. W przebiegu pracy badawczej włączone zostały różne elementy tej metody, poczynając od elementów systematycznych z kryteriami i typami wykładni prawa, wraz z odróżnieniem zasad i reguł prawnych, poprzez zagadnienie występowania luk w prawie aż do wykorzystania elementów rozumowania logicznego i analizy językowej tekstów prawnych w celu wypracowania podstaw do podjęcia przez sąd decyzji odnoszącej się prowadzonej sprawy cywilnej.

Podsumowanie pracy badawczej z uwzględnieniem elementu krytycyzmu pozwoliło na konstatację braku prawidłowej regulacji mogącej być podstawą decyzji sądu o formalnym zakończeniu postępowania cywilnego. Nie da się przy tym uzasadnić zachowania ustawodawcy, który w sferze stosowania przepisów prawa publicznego nie wprowadził mimo kilkunastu nowelizacji odpowiednich zmian czy to przez zamieszczenie wyrażenia nieostrego w obszarze przesłanek prowadzenia postępowania, czy też przez bieżące ich aktualizowanie.

Słowa kluczowe: postępowanie cywilne, orzeczenie, luka prawna, *analogia legis*, stosowanie prawa

Wprowadzenie

Opracowanie wiąże się z zagadnieniem stosowania przez sąd powszechny prawa, gdy organ ten staje przed koniecznością podjęcia decyzji przy braku przepisu odnoszącego się do zaistniałej sytuacji. Tematyka ta zostanie zaprezentowana w sferze funkcjonowania prawa cywilnego procesowego. Na tle tej dziedziny funkcjonowania prawa przeanalizowana będzie kwestia stosowania prawa w razie wystąpienia tzw. luki prawnej. Założeniem, które należy uczynić przed takim badaniem, jest twierdzenie o pełnym uregulowaniu przebiegu postępowania cywilnego, co powinno właściwie wyeliminować ten problem. Utworzony przez normodawcę model postępowania cywilnego jako spójny system reguł prawnych miałby więc prowadzić jedynie do konieczności dokonania odpowiedniej wykładni przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Wszedł on w życie 1 stycznia 1965 roku, lecz od tej chwili podlegał licznym nowelizacjom. Zrodziło to niebezpieczeństwo wystąpienia sprzeczności, a z drugiej strony niedostosowania przepisów, mimo tych nowelizacji, do zakresu zmian rzeczywistości społecznej.

Analogia w prawie

Zaznaczono już, że niezależnie od wprowadzonych złożzeń – w momencie opracowania kodeksu – coraz częściej sąd w toku rozpoznawania sprawy cywilnej napotyka na lukę prawną. Nie jest wówczas wystarczające podjęcie czynności w obszarze wykładni treści przepisów prawnych, ale powstaje konieczność zastosowania reguł

inferencyjnych wykładni. Będzie to *analogia legis*². Dokonanie takich czynności, które sprowadzają się właściwie do wyprowadzenia nowej normy prawnej na podstawie występującej już regulacji prawnej, rodzi pytanie o jej dopuszczalność – lub jej zakres – w sferze prawa publicznego. Przeprowadzenie tej wykładni zostanie wobec tego skonfrontowane z zagadnieniem analogii jako zachowania sądu będącego nakazem wprowadzonym przez ustawodawcę w treści oznaczonego przepisu kodeksu, a określonym jako „odpowiednie stosowanie”³. Polega ono na nakazie zastosowania przez sąd określonych przepisów przez odesłanie do odpowiedniego stosowania innych przepisów dla unormowania zaistniałej sytuacji z jednoczesnym ich dostosowaniem do niej. W kolejnej części opracowania przedstawione zostanie funkcjonowanie obu postaci analogii w odniesieniu do konkretnych przypadków luki prawnej.

W nauce przedmiotu uważa się, że reguła *analogii legis* może być stosowana, gdy w ramach wykładni językowej i systemowej nie udało się jednoznacznie podać, że określony przepis prawny dotyczy wyłącznie stanu faktycznego w nim wyznaczonego. Argumentacja funkcjonalna przemawia zaś za przyjęciem twierdzenia, że przepis ten odnosi się również do okoliczności w istotny sposób podobnych do tych, które są podstawą stanu faktycznego, co do którego wprowadzono w tym przepisie odpowiednie uregulowanie⁴. Wnioskowanie z analogii jest bowiem dopuszczalne tylko wtedy, gdy określona regulacja ma charakter otwarty i niezupełny w przeciwieństwie do regulacji zamkniętej i zupełnej⁵. We wnioskowaniu przez analogię należy jednocześnie wprowadzić pewne założenia o charakterze wartościującym takie jak:

- a) ustalenie, że określony fakt nie został unormowany przez przepisy prawne, a tym samym ma miejsce luka w prawie;
- b) ustalenie podobieństwa ze stwierdzeniem, że istnieje przepis prawny, który reguluje sytuacje podobne do faktu nieunormowanego;

2 To bowiem analogia jest przede wszystkim środkiem wypełniania luk w prawie – wyrok SN z 5 października 2006 r., IV CSK 132/06, Legalis.

3 J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, M. Zirk-Sadowski (wyb.), Warszawa 2015, s. 272. Zob. również uwagi w zakresie odesłania do stosowania określonych przepisów wprost i odpowiednio – A. Błachnio-Parzych, *Przepisy odsyłające systemowo*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 1, s. 43–54.

4 Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019, s. 74; zob. również M. Walasik, *Analogia w prawie procesowym cywilnym*, Warszawa 2013, s. 215 – w nawiązaniu do tego poglądu i uchwały SN z 15 września 2004 r., III CZP 46/04, Legalis.

5 L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 224; wyrok SN z 5 października 2006 r., IV CSK 132/06, Legalis – przy zaznaczeniu ogólnej dopuszczalności analogii w prawie cywilnym z uwagi na otwartość i niezupełność regulacji.

c) powiązanie z faktem nieunormowanym skutków prawnych takich samych bądź podobnych jak w sytuacji uregulowanej, a właściwie następstw będących wynikiem decyzji wartościującej podmiotu stosującego analogię⁶.

Samo zaś funkcjonowanie zasady *analogii legis*⁷ wprowadza się w dwóch odmiennych podejściach. W pierwszym na podstawie obowiązującego przepisu dotyczącego ściśle określonej sytuacji prawnej wyprowadza się normę prawną regulującą tę sytuację, by następnie – także według przepisu – odtworzyć kolejną normę prawną, która obejmie sytuację podobną. W drugim uznaje się za obowiązującą normę rozciągniętą w swoim zakresie zastosowania na nową sytuację na wzór obowiązywania normy regulującej sytuację prawną z wyznaczonym dla niej zakresem zastosowania⁸. To ogólne przedstawianie należałoby jeszcze, idąc za wskazaniami nauki, poszerzyć o dalsze uwagi⁹. Istotne jest w tym wypadku położenie nacisku na przepisy przyznające obywatelom uprawnienia lub korzyści, gdyż wtedy nie wprowadza się żadnych zastrzeżeń do stosowania analogii, w odróżnieniu od przepisów ograniczających uprawnienia i korzyści czy nakładających na obywateli obowiązki albo ciężary, skoro podstawową zasadą, którą należy się wówczas kierować, jest zasada *a contrario*¹⁰. Przepisy, które odnoszą się do działań władczych, nie mogą być natomiast nawet rozszerzająco interpretowane, co wyklucza tym bardziej analogię¹¹.

6 J. Nowacki, *Analogia Legis*, Warszawa 1966, s. 163–196.

7 Analogia *legis* zostanie użyta w znaczeniu reguły stosowania przepisu do określonej sytuacji nieuregulowanej w ustawie, ale podobnej, w przeciwieństwie do analogii *iuris* jako poszukiwania zastosowania przepisów w ramach określonej dziedziny prawa.

8 Z. Radwański, M. Zieliński, w: M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 432.

9 Należy właściwie zaznaczyć dwa podejścia dotyczące samej analogii *legis*. Pierwsze, związane z zastosowaniem normy prawnej do podobnego stanu faktycznego nieobjętego jej zakresem zastosowania, oraz drugie, sprowadzające się do porównywa stanu faktycznego ze wzorem wysłowionym w normie prawnej, co pozwala na rozciągnięcie skutków prawnych z normy odniesienia do rozpatrywanego stanu faktycznego – zob. A. Malinowski, *Kilka uwag o formalizacji wnioskowań w trybie analogia legis i a contrario*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2017, nr 2, s. 27–32; M. Hotel, A. Rychlewska, *Analogia jako metoda prawnicza*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2015, nr 2, s. 32–34; J. Nowacki, op. cit., s. 9–44.

10 L. Morawski, op. cit., s. 227. Zob. szersze uwagi autora zaprezentowane na tle podobieństw pomiędzy zasadą zastosowania wykładni rozszerzającej oraz analogii. Tutaj można tylko uwypuklić różnicę sprowadzającą się do tego, że wykładnię rozszerzającą stosuje się wtedy, gdy przepis jest wątpliwy – przy pozostaniu interpretatora w ramach sensu językowego przepisu, a analogię stosuje się wtedy, gdy występuje luka, co prowadzi do wyprowadzenia nowym norm prawnych (ibidem, s. 227–229).

11 L. Morawski, op. cit., s. 227. Do obszaru zakazu stosowania analogii poza przepisami, których redakcja sugeruje, że powinny być rozumiane ściśle, autor dodaje wyrazy, którymi ustawodawca

Analogia legis w prawie cywilnym procesowym

Dopuszczalność sięgania przez sąd do konstrukcji *analogii legis*¹² na gruncie prawa cywilnego procesowego przewidział w swoich orzeczeniach Sąd Najwyższy¹³, mimo początkowego sprzeciwu¹⁴. Jeśli bowiem nie wszystkie przypadki relewantne prawnie zostały uregulowane przez ustawodawcę, a sytuacja zaistniała w procesie wymaga rozstrzygnięcia, to pozostaje jedynie przeprowadzenie odpowiedniej wykładni przepisów obowiązujących wraz z wprowadzeniem reguł inferencyjnych. Takie sytuacje odnoszą się nawet do tej dziedziny prawa, która ma regulować przebieg odpowiedniej procedury. Prawodawca próbował zabezpieczyć się przed takimi lukami za pomocą wprowadzenia do kodeksu rozwiązania, które miało ten problem wyeliminować, a mianowicie przepisów odsyłających, co ujęto w treści art. 13 § 2 k.p.c., gdy ustawodawca nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów o procesie do innych postępowań. Kodeks postępowania cywilnego miał być jednolitą

najczęściej się posługuje jak: tylko, jedynie, wyłącznie. Obszar ten uzupełniają przepisy *lex specialis*. Ostatecznym wnioskiem jest zaś twierdzenie, że analogia będzie dopuszczalna jedynie wtedy, gdy nie można uzyskać rozstrzygnięcia za pomocą zabiegów interpretacyjnych (ibidem, s. 228–229).

- 12 Należy tutaj zaznaczyć drugi rodzaj analogii, jaki opracowano w nauce. Jest to tzw. analogia *iuris*. Jej zastosowanie ma miejsce w przypadku braku jednej normy prawnej mogącej stanowić podstawę do przeprowadzenia dalszego rozumowania. Wyprowadzenie wówczas odpowiedniej normy, która zostanie zastosowana, nastąpi na podstawie całego zespołu norm odnoszących się do jakiejś dziedziny zachowań. Nastąpi to przy uwzględnieniu odpowiedniego uzasadnienia aksjologicznego dla przyjęcia obowiązującego dalszej normy prawnej – zob. Z. Radwański, M. Zieliński, w: M. Safjan (red.), op. cit., s. 439–440. W przedmiocie wskazania luki aksjologicznej w postępowaniu cywilnym – zob. np. S. Cieślak, *Konsekwencje procesowe złożenia przez stronę nieopłaconego wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia orzeczenia*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 24, s. 1328.
- 13 Uchwała SN z 22 stycznia 1998 r. III CZP 69/97, Legalis – z dopuszczeniem analogii w przypadku art. 394 § 1 k.p.c. mimo szczegółowego wymienienia podstaw zażalenia, gdyż zbyt daleko idące byłoby przyjmowanie *a priori* zakazu stosowania analogii w każdej sytuacji. Uchwała (7) SN z 11 października 1991 r., III CZP 37/91, Legalis – z ogólnym stwierdzeniem, że wnioskowanie *per analogiam* stanowi środek służący do wypełnienia występującej luki w prawie, gdy ma miejsce przesłanka stosowania *analogii legis*, jaką jest podobieństwo stanów faktycznych przy takim samym motywie legislacyjnym *ratio legis*. Uchwała SN z 20 maja 2011 r., III CZP 16/11, Legalis – z podkreśleniem, że korzystanie z analogii może okazać się nie tylko uzasadnione, lecz wręcz konieczne. Zob. również np. postanowienie SN z 20 stycznia 2009 r., II CZ 85/08, Legalis; uchwałę SN z 22 września 1995 r., III CZP 117/95, Legalis; uchwałę SN z 9 lutego 2007 r., III CZP 156/06, Legalis. W przedmiocie racji normy prawnej – zob. np. A. Borowicz, *Argumentacja oparta na odwołaniu się do racji normy prawnej*, „Państwo i Prawo” 2009, z 3, s. 48–59.
- 14 Orzeczenie SN z 6 października 1936 r., C II 1172/36, OSN (C) 1937, nr 4, poz. 149 – wobec stwierdzenia ściśle formalistycznego uregulowania prawa cywilnego procesowego. W postanowieniu z 18 marca 1985 r. II CZ 19/85, Legalis, SN wykluczył zaś próby wykładni, które poprzez poszukiwanie związków wydanych orzeczeń z innymi – podlegającymi zaskarżeniu zgodnie z art. 394 § 1 k.p.c. – prowadziłyby do dowolnego rozszerzania tego katalogu.

całością, aby w ten sposób uzyskać wpływ na prowadzoną wykładnię systemową¹⁵. Zamieszczone w kodeksie przepisy podstawowe powinny obowiązywać we wszystkich postępowaniach w nim unormowanych i nie mogą być derogowane ani przez przepisy ogólne, ani przez przepisy szczególne, chyba że wyraźnie taką możliwość przewidziano w przepisie podstawowym¹⁶. Z kolei przepisy ogólne i przepisy szczególne mogą tylko uzupełniać lub wypełniać treść przepisów podstawowych. Przepisy ogólne znajdą natomiast zastosowanie wyłącznie w razie braku przepisów szczególnych, a gdy te ostatnie będą jednak występować, to jako uzupełnienie treści przepisów ogólnych¹⁷. Przepisami podstawowymi są przepisy zamieszczone w tytule wstępnym kodeksu¹⁸, podczas gdy do przepisów ogólnych zaliczono – jak to wynika z art. 13 § 2 k.p.c. – przepisy o procesie¹⁹.

Odrzucenie pozwu

Badanie dopuszczalności stosowania przez sąd *analogii legis* zostanie przeprowadzone na bazie funkcjonowania przepisów wprowadzających do kodeksu podstawową instytucję prawa cywilnego procesowego, jaką jest odrzucenie pozwu. W art. 199 § 1 pkt 1–3 k.p.c. wymieniono przesłanki, które stają się warunkami wszczęcia i przeprowadzenia postępowania rozpoznawczego. Uzupełnieniem tego zbioru przesłanek jest ponadto brak jurysdykcji krajowej (art. 1099 § 1 k.p.c.), przypadek występowania immunitetu (dyplomatycznego czy konsularnego – art. 1113 k.p.c.), bezskuteczny upływ terminu do uiszczenia kaucji na koszty postępowania (art. 1124 § 3 k.p.c.) oraz zarzut zapisu na sąd polubowny (art. 1165 § 1 k.p.c.). Jest to zupełne wyliczanie przypadków, gdy kodeks określa decyzję sądu, jaką jest odrzucenie pozwu, co daje silną podbudowę pod tezę o zamkniętym zbiorze takich podstaw. Odwołanie się do art. 354 k.p.c. (o wydawaniu przez sąd postanowienia jako rodzaju czynności procesowej) wobec braku oznaczonej dokładnie treści zawartego w nim oświadczenia sądu i z jednoczesnym uwzględnieniem ugruntowanej praktyki, jak również przy wsparciu się na brzmieniu art. 199 § 1 k.p.c.

15 W. Siedlecki, *Kilka uwag na temat wykładni i stosowania przepisów nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Studia Cywilistyczne” 1969, t. XIII–XIV, s. 292.

16 Ibidem.

17 Ibidem, s. 293.

18 Ibidem.

19 Ibidem.

z umieszczonym w nim wyrażeniem „sąd odrzuci pozew” – pozwala stwierdzić, że będzie to następująca wypowiedź: sąd postanawia odrzucić pozew²⁰.

Trudność pojawi się z chwilą wystąpienia zdarzenia, które nie mieści się we wcześniejszym wyliczeniu, a jednocześnie będzie podobne do wymienionych w art. 199 § 1 k.p.c. (art. 1099 § 1, art. 1113, art. 1124 § 3, art. 1165 § 1 k.p.c.). Zaliczenie takiego zdarzenia do zbioru wyznaczonego treścią powyższych przepisów na zasadzie podobieństwa prowadzi w następstwie do konieczności wydania przez sąd postanowienia o odrzuceniu pozwu. Ostateczną oceną jest akceptacja zdania o pojawieniu się zdarzenia, które ukazuje się jako baza do przeprowadzenia badania przesłanek dopuszczalności prowadzenia procesu. Powinno ono sprowadzić się w pierwszej kolejności do uznania tego zdarzenia za podobne do wyszczególnionego we wskazanych przepisach. Wniosek będzie zaś kwalifikacją tego zdarzenia jako przeszkody w prowadzeniu procesu. Następnym elementem czynności oceniających powinna więc być decyzja z wypowiedzią sądu, która ma zaktualizować normę zakazu podejmowania w procesie dalszych czynności prowadzących do rozpoznania (a dalej rozstrzygnięcia) żądania. Wypowiedzi takie – odnośnie do toku postępowania – zawarte są w oświadczeniu sądu ujętym w formie orzeczenia jako postanowienie o odrzuceniu pozwu (co już zaznaczono) lub jako postanowienie o umorzeniu postępowania (art. 355 k.p.c.). To drugie orzeczenie jest wypowiedzią o zakończeniu procesu wobec niedopuszczalności jego prowadzenia (i wydania wyroku) z uwagi na pojawienie się przeszkody procesowej, którą kwalifikuje się zwykle jako przyczynę nieważności postępowania (art. 379 k.p.c.). W nauce podział pomiędzy postanowieniem o odrzuceniu pozwu a umorzeniem postępowania wyznacza chwila pojawienia się takiej przeszkody²¹, gdy jej zaistnienie już w momencie wszczęcia postępowania, jako brak pierwotny, prowadzi do odrzucenia pozwu²².

20 Mimo że właściwsze byłoby stwierdzenie: sąd postanowił odrzucić powództwo z uwagi na oznaczenie wyrazem pozwu rodzaju pisma procesowego (art. 187 k.p.c.) – zob. więcej W. Broniewicz, *Pozew i powództwo (analiza pojęć)*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 1–2, s. 179–181; W. Broniewicz, I. Kunicki, A. Marciniak, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2020, s. 237–238. Z uwagi na przedmiot opracowania nie ma to istotnego znaczenia, dlatego oba wyrazy będą używane wymiennie.

21 W. Broniewicz, I. Kunicki, A. Marciniak, op. cit., s. 239–242. Z podkreśleniem wyrażenia, że postępowanie zmierzające do wydania wyroku „stało się”, wobec czego powinny to być okoliczności powstające dopiero w toku postępowania związane z niedającą się usunąć jedną z bezwzględnych przesłanek procesowych wynikających z art. 199 § 1 pkt 1, 2, 3 i częściowo z art. 1099, art. 1113 – T. Erciński, w: T. Erciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze t. II*, Warszawa 2012, s. 113.

22 E. Rudkowska-Ząbczyk, P. Rodziewicz, w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2021, Legalis/el, wyd. 29, komentarz do art. 355, nb. 8.

Jednym z pierwszych przypadków rozważnych w ramach sytuacji prowadzących do odrzucenia pozwu, a niezamieszczonych w przepisach kodeksu, było wytoczenie powództwa przez organizację społeczną (obecnie pozarządową)²³, przy występującym ograniczonym zakresie jej zadań statutowych²⁴. Następnie dodano do tego immunitet parlamentarny²⁵ i immunitet państwa²⁶. Szersze omówienie tej problematyki w nauce pozwoliło na konkluzję o wydaniu przez sąd postanowienia odrzucającego pozew²⁷. Dla pełnego zobrazowania tej kwestii należałoby bowiem wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności, których ustawodawca nie zamieścił wyraźnie wśród przyczyn odrzucenia pozwu, a które należą ze względu na swoją funkcję do zakresu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy²⁸. Do zbioru tego nauka włączyła zatem jeszcze²⁹ legitymację procesową,

23 J. Lapierre, J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016, s. 237–238.

24 W sprawach wymienionych w art. 61 § 1 pkt 1–5 k.p.c. – za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie – organizacja pozarządowa dla ochrony praw obywateli (art. 8 k.p.c.), której zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, może wytaczać powództwa na rzecz takiej osoby. Nie wprowadzono jednak żadnego postanowienia co do braku legitymacji procesowej takiej organizacji, gdy nie spełnia ona wymagań dla dopuszczalności wytoczenia powództwa na rzecz oznaczanej osoby fizycznej dla ochrony jego praw, by działać na jego rzecz, choć w swoim imieniu.

25 Postanowienie SN z 2 grudnia 2009 r., I CSK 140/09, Legalis, a to wobec treści art. 105 ust. 1 Konstytucji RP, że poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu. Wraz z treścią art. 6a ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1799 ze zm.) – że poseł lub senator, który przy podejmowaniu działań wchodzących w zakres sprawowania mandatu naruszył prawa osób trzecich, może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu lub Senatu.

26 P. Grzegorzczak, *Reżim procesowy immunitetu państwa w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 1, s. 28; J. Lapierre i in., op. cit., s. 651 – z analogią do art. 1113 k.p.c.

27 J. Jodłowski, w: J. Jodłowski, K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, t. 1, Warszawa 1989, s. 357; J. Lapierre i in., op. cit., s. 237–238; P. Grzegorzczak, *Legitymacja procesowa – pojęcie, funkcje i reżim procesowy*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 2, s. 39–40. W ramach ogólnego opracowania – zob. K. Weitz, *Przyczyny odrzucenia powództwa*, „Polski Proces Cywilny” 2021, nr 1, s. 19.

28 Podkreśla się, że analiza przepisów art. 199, 1099 i 1113 k.p.c. ujętych łącznie pozwala na odtworzenie założenia prawodawcy, według którego brak warunków umożliwiających sądowi rozstrzygnięcie o przedmiocie procesu będzie prowadził do niedopuszczalności postępowania, a tym samym sąd powinien odrzucić pozew – P. Grzegorzczak, *Legitymacja...*, s. 40.

29 Przy zmianie podstaw kwalifikacji do tych przesłanek włączono immunitet parlamentarny – zob. T. Wiśniewski, *Immunitet parlamentarny z punktu widzenia przepisów Kodeksu postępowania cywilnego*, w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis aurea theoria. Księga Pamiątkowa ku czci*

interes prawny, sprzeczność wytoczenia powództwa z dobrymi obyczajami czy nadużycie prawa³⁰. Umożliwiło to twierdzenie, że wymienienie w kodeksie okoliczności będących przyczyną odrzucenia powództwa, które kwalifikuje się jako przesłanki jego dopuszczalności, nie musi oznaczać tylko tych okoliczności, które ustawodawca wskazuje jako wywołujące skutek odrzucenia. Zarazem nie ma innych okoliczności warunkujących dopuszczalność powództwa, których brak mogłaby wywołać inny skutek niż jego odrzucenie³¹. W ramach dyskusji, trzeba uwzględnić także twierdzenie, że ustawodawca zdecydował, tworząc odpowiednie przepisy, czy okoliczność, którą nauka kwalifikuje jako przesłankę dopuszczalności powództwa, prowadzi do odrzucenia pozwu. Jeśli więc uważa się, że wyszczególnienie w kodeksie przyczyn odrzucenia pozwu jest wyczerpujące³², to potwierdzeniem tej argumentacji jest postawa ustawodawcy, który nie podjął decyzji o wprowadzeniu do kodeksu kolejnych przepisów o odrzuceniu pozwu. Na tym etapie analizy rozwiązań ustawowych aktualizuje się więc nie tyle stwierdzenie braku przepisów, które byłyby podstawą decyzji sądu o odrzuceniu pozwu, ile przyjęcie dopuszczalności zastosowania analogii. Przy czym ważne będzie wprowadzenie tutaj rozgraniczenia płaszczyzny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia podniesionego w pozwie żądania oraz płaszczyzny zasadności żądania³³. Zwrócono bowiem uwagę na niebezpieczeństwo przesunięcia przesłanek dopuszczalności powództwa na płaszczyznę przesłanek jego zasadności, co prowadziłoby do wydania przez sąd orzeczenia merytorycznego o oddaleniu powództwa. Zarzucono jednak takiej myśli spojrzenie statyczne na wprowadzone w przepisach kodeksu, a nawet pozakodeksowe, przyczyny odrzucenia powództwa³⁴ – pozostające niezmiennie od momentu wejścia w życie kodeksu. Podkreślono wymaganie spójności systemu prawnego przy jednakowej kwalifikacji okoliczności przynależnych do płaszczyzny dopuszczalności powództwa oraz w odniesieniu do tego, by braki pierwotne powodowały orzeczenie o odrzuceniu powództwa, a braki następcze

Profesora Tadeusza Erecińskiego, t. I, Warszawa 2011, s. 750. W ramach odwołania się do analogii zob. T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, Lex/el, rozdział 3, pkt 5.

30 K. Weitz, *Nadużycie „prawa” procesowego cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 1, s. 33; zob. ogólne ujęcie – K. Weitz, *Przyczyny...*, s. 7–24.

31 K. Weitz, *Przyczyny...*, s. 19.

32 W. Siedlecki, *Zarys postępowania cywilnego*, Toruń 1965, s. 206.

33 K. Weitz, *Przyczyny...*, s. 19.

34 Art. 295 § 2 ksh i art. 486 § 2 ksh – w razie niezłożenia kaucji na żądanie pozwanego w wyznaczonym przez sąd terminie w przypadku powództwa współnika spółki z o.o. czy spółki akcyjnej dotyczącego naprawienia szkody wyrządzonej spółce – pozew zostaje odrzucony. Podobnie przy braku kaucji – art. 8 ust 5 i art. 10 ust 1 o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym – sąd odrzuca pozew, jeżeli sprawa nie podlega rozpoznaniu w postępowaniu grupowym.

prowadziły do umorzenia postępowania³⁵. W podsumowaniu analiza ta pozwala na opowiedzenie się po stronie tezy o braku wymienienia przez ustawodawcę wszystkich przypadków niedopuszczalności prowadzenia postępowania rozpoznawczego³⁶. Przy nawiązaniu tej myśli jeszcze do treści art. 355 k.p.c. o umorzeniu postępowania z powodu niedopuszczalności postępowania oraz przede wszystkim do przepisów o odrzuceniu środków odwoławczych czy innych środków zaskarżenia w razie ich niedopuszczalności³⁷ nie do utrzymania jest teza o wyczerpującym podaniu przyczyny dopuszczalności powództwa *ab initio*³⁸. Wobec braku właściwego przepisu prowadzi to ostatecznie do konieczności sięgnięcia po analogię. Chociaż właściwsze byłoby wprowadzenie przez ustawodawcę zmiany, jeśli analogia nie powinna być ani jedyną, ani główną metodą rozwiązywania problemów procesowych. Zmiana kodeksu, zdaniem autora opracowania, miałyby polegać na wprowadzaniu przepisu z treścią: „sąd odrzuca powództwo także z innych przyczyn niż wymienione w przepisie”³⁹.

Odmienne stanowisko, kwestionujące dopuszczalność jakichkolwiek czynności interpretacyjnych przepisu art. 199 § 1 k.p.c. prowadzących do rozszerzenia zakresu jego zastosowania, eksponuje przede wszystkim wadliwą w ogóle regulację instytucji odrzucenia pozwu przyjętą w kodeksie. Takie orzeczenie jest ograniczeniem dostępu do ochrony sądowej stronie dochodzącej swoich roszczeń. Zostaje ona faktycznie pozbawiona prawa do wysłuchania, skoro postanowienie sądu jest wydawane na posiedzeniu niejawnym⁴⁰, a ewentualne zażalenie na to postanowienie jest również rozpoznawane na posiedzeniu niejawnym (art. 397 § 1 k.p.c.). Brak wyjaśnień strony nie pozwala natomiast na prawidłowe ustalenie stanu faktycznego stanowiącego podstawę takiego rozstrzygnięcia, zwłaszcza w sprawach zawiłych, co nie sprzyja prawidłowemu wymiarowi sprawiedliwości. Wyklucza się tym samym dopuszczalność wszelkiej rozszerzającej interpretacji przepisów o odrzuceniu pozwu⁴¹.

Treść art. 199 § 1 k.p.c. daje podwaliny pod wyprowadzenie z niej normy kompetencyjnej w przedmiocie upoważnienia sądu do dokonania czynności

35 K. Weitz, *Przyczyny...*, s. 23.

36 *Ibidem*, s. 22–23.

37 *Ibidem*, s. 24.

38 *Ibidem*.

39 *Ibidem*.

40 Obecnie w związku z treścią art. 148 § 3 k.p.c.

41 F. Zedler, *Zawezwanie do próby ugodowej wyłącznie w celu przerwania biegu przedawniania. Glosa do wyroku Sąd Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 27 lipca 2018 r., V CSK 384/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 6, s. 14.

konwencjonalnej, dla której przewidziano nazwę: „odrzućcie pozwu”. Reguły dokonania tej czynności zawarto w przepisach kodeksu, w tym co do wydania postanowienia (art. 354 k.p.c.), co staje się obowiązkiem sądu przy zaistnieniu okoliczności przewidzianych w art. 199 § 1 pkt 1–3 k.p.c., podobnie jak w art. 1099 § 1, art. 1113, art. 1124 § 3, art. 1165 § 1 k.p.c. Niepozbawione jest wobec tego dostatecznej argumentacji przekonanie o braku dopuszczalności rozszerzenia kompetencji sądu na okoliczności inne niż wymienione w tych przepisach. W treści art. 199 k.p.c. ustawodawca nie umieścił bynajmniej żadnego określenia nieostrego przy wyliczeniu podstaw do odrzucenia powództwa, tymczasem dopiero wtedy uprawnione byłoby włączenie do takiego zbioru dalszych elementów. Rodzi się jednak w tym momencie potrzeba wypowiedzi sądu o istnieniu przeszkód do przeprowadzenia postępowania cywilnego, skoro określona sytuacja procesowa jest tak właśnie kwalifikowana. Sąd nie powinien uchylać się od wypowiedzi co do zaistniałej sytuacji procesowej, gdy dalsze prowadzenie postępowania implikuje zwykle nieważność postępowania (choć nie przy każdej przesłance). Jeśli jednak wprowadza się dopuszczalność rozszerzenia podstaw odrzucenia powództwa przez analogię okoliczności podobnych do przesłanek wymienionych w art. 199 § 1 pkt 1–3, art. 1099, art. 1113, art. 1124 § 3, art. 1165 § 1 k.p.c., to można również uznać, że wszystkie pozostałe przypadki wystąpienia przeszkód do prowadzenia postępowania – gdy będzie ono niedopuszczalne w odniesieniu do wydania orzeczenia merytorycznego – staną się podstawą decyzji sądu o umorzeniu postępowania na podstawie art. 355 k.p.c. Nauka wyprowadziła co prawda z treści art. 199 § 1 k.p.c. i art. 355 k.p.c. stwierdzenie, że dopiero zaistnienie w toku postępowania przesłanek zaliczonych do zbioru oznaczonego jako niedopuszczalność jego prowadzenia umożliwi decyzję sądu o umorzeniu postępowania. Samo sformułowanie o niedopuszczalności wydania wyroku w sprawie nie wyklucza jednak interpretacji tego przepisu odnośnie do takiej decyzji sądu. Należy dodać, że następstwa tego orzeczenia są takie same bądź zbliżone do postanowienia o odrzuceniu pozwu. W razie odrzucenia pozwu zaznacza się, że niweluje to całkowicie proces. Zerwany zostaje stosunek procesowy z powodu braku przesłanki procesowej⁴² i następuje wygaśnięcie procesu⁴³ lub kwalifikuje się taką sytuację jako nienawiązanie stosunku procesowego wobec uprzedniego braku przesłanki *sensu largo*⁴⁴. Przyjęto natomiast, że umorzenie postępowania jest środkiem powodującym zniweczenie

42 Z. Resich, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966, s. 85; Z. Resich, *Res iudicata*, Warszawa 1978, s. 28.

43 Z. Resich, *Przesłanki...*, s. 102.

44 H. Trammer, *Następcza bezprzedmiotowość procesu cywilnego*, Kraków 1950, s. 20–21.

dotychczasowego wyniku postępowania⁴⁵. Da się także wyprowadzić tezę, że przez umorzenie postępowania dokonane w nim czynności nie wywierają żadnych skutków (choć następstwo takie wymieniono wyłącznie w art. 182 § 2 k.p.c., ale jest to umorzenie postępowania na innej podstawie niż art. 355 k.p.c.). Istotne staje się więc stwierdzenie, czy z każdym umorzeniem postępowania ustają skutki, jakie ustawa wiąże z wytoczeniem powództwa, a co trzeba by oceniać indywidualnie⁴⁶. Takie skutki przewidziano bowiem jeszcze tylko w sytuacji, gdy umorzenie postępowania ma miejsce w następstwie cofnięcia pozwu, chociaż kodeks wiąże je bezpośrednio z samym cofnięciem pozwu⁴⁷. W przypadku umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku można by przyjąć takie skutki, jakie mają miejsce w razie odrzucenia pozwu (mimo iż kodeks nie wymienia także w tym wypadku skutków tej czynności). Zasadniczo będą to te same podstawy decyzji co przy odrzucaniu pozwu, o tyle tylko różne, że powstały po wszczęciu postępowania⁴⁸. Zaznacza się wówczas jedynie to, że postępowanie było dopuszczalne w chwili wytoczenia powództwa, wobec czego wywołało ono skutki związane z taką czynnością powoda. Tym samym umorzenie nie powinno anulować tych skutków. Odrębną kwestią jest z kolei to, czy będą one nadal aktualne w świetle okoliczności uzasadniających umorzenie⁴⁹. Nie upadałyby więc skutki materialnoprawne wytoczenia powództwa i doręczenia pozwu pozwanemu⁵⁰, w przeciwieństwie, jak się podaje, do skutków procesowych wytoczenia powództwa i doręczenia pozwu pozwanemu⁵¹. Z wytoczeniem powództwa wiążą się zaś takie skutki procesowe jak kwestia właściwości sądu, jurysdykcji krajowej, wartości przedmiotu sporu⁵². W zakresie skutków materialnoprawnych to m.in. przerwa biegu przedawnienia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.), biegu zasiedzenia (art. 175 k.c.), biegu terminów prawa materialnego dla dochodzenia pewnych praw i wytoczenia powództwa (art. 63–64 k.r.o.), możliwość domagania się odsetek od zaległych odsetek (art. 482 k.c.),

45 M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1948, s. 247; J. Kot, J. Zawartka, *Kilka uwag o umorzeniu postępowania*, „Nowe Prawo” 1970, nr 2, s. 208.

46 W. Siedlecki, w: Z. Resich, W. Siedlecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. I*, Warszawa 1975, s. 558.

47 Ibidem.

48 Ibidem.

49 Ibidem.

50 I. Kunicki, w: A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego, t. II, Komentarz Art. 2051–42412*, Warszawa 2019, komentarz do art. 355, nb. 53.

51 Ibidem.

52 J. Lapiere i in., op. cit., s. 374.

przejście roszczenia o zadośćuczynienie na spadkobierców (art. 445 § 3 k.p.c.), możliwość dochodzenia powództwa o unieważnienie małżeństwa (art. 19 § 2 k.r.o.), możliwość wytoczenia powództwa o ustalenie, że żądanie rozwodu czy separacji było uzasadnione (art. 940 k.c.)⁵³. Równie ważna argumentacja umotywowała przyjęcie decyzji sądu o odrzuceniu pozwu przy zastosowaniu przepisów regulujących odrzucenie pozwu, co zaprezentowano wcześniej. Pozostaje więc przejść do wygłoszenia wniosków końcowych.

Podstawa decyzji sądu

Artykuł miał być analizą zagadnienia problemu stosowania przez sąd przepisów procesowych w sytuacji wymagającej podjęcia decyzji mimo braku obowiązującej regulacji prawnej. Badanie przeprowadzono na gruncie prawa postępowania cywilnego z uwagi na jego publicznoprawny charakter ze znacznym stopniem sformalizowania dokonywanych w nim czynności. Prezentacja miała na celu pokazanie sądu stojącego przed koniecznością wydania decyzji o zastosowaniu odpowiedniego przepisu kodeksu dla aktualizacji normy prawnej wyznaczającej zachowanie adresatów w prowadzonej sprawie. Akceptacja poglądu nauki i judykatury o zasadności odwołania się w takim wypadku do *analogii legis* nie dała całościowego rozwiązania. Trudności wystąpiły bowiem także na płaszczyźnie odpowiedniego przepisu, który powinien stać się bazą wyprowadzenia kolejnej normy prawnej. W przypadku wskazanego tutaj art. 199 § 1 k.p.c. zwrócono uwagę na szczególnie charakter przepisu wyliczającego w kilku punktach warunki wszczęcia postępowania bez zamieszczenia wyrazu pozwalającego na rozszerzenie tego zbioru, a za to z wprowadzeniem przez ustawodawcę dalszych podstaw odrzucenia pozwu w pojedynczych przepisach kodeksu. W odniesieniu do drugiego przepisu mogącego stać się taką podstawą, tj. art. 355 k.p.c., jest mowa o zbędności bądź niedopuszczalności dalszego postępowania, gdy wystąpiły warunki do jego wszczęcia. Sytuacja procesowa, której ocena prowadzi do uznania jej za przesłankę dopuszczalności wszczęcia postępowania, nie może jednak pozostać bez odniesienia się sądu do jej zaistnienia. Gdy sąd uzna, że dana okoliczność warunkuje dopuszczalność wszczęcia postępowania, to jego obowiązkiem jest podjęcie decyzji co do jego prowadzenia. Obowiązany będzie do złożenia wypowiedzi odnoszącej się do niedopuszczalności prowadzenia procesu. W kodeksie zawarto podstawy do utworzenia wzoru dwóch zachowań przy dostosowaniu ich do formalizmu postępowania

⁵³ Ibidem.

w postaci orzeczenia o odrzuceniu pozwu (art. 199 § 1 k.p.c.) bądź postanowienia o umorzeniu postępowania (art. 355 k.p.c.).

Można więc dojść do wniosku, że skoro postępowanie nie może być prowadzone, to sąd powinien dać temu wyraz poprzez swoją wypowiedź. Powinna ona stać się wypowiedzią generującą zaistnienie nowej sytuacji. W niniejszym wypadku będzie to wypowiedź aktualizująca normę nakazu zachowania stron tego postępowania – nakazu zaniechania podejmowania w sprawie dalszych czynności prowadzących do rozpoznania żądania zgłoszonego w pozwie. Implikuje to kwestię przyjęcia formy, w jakiej ma zostać ujęta wypowiedź sądu i jej dokładnej treści. Będzie to – przy uwzględnieniu ograniczonego zakresu wzoru form czynności procesowych – postanowienie o odrzuceniu powództwa lub umorzeniu postępowania. Akceptacja poglądu wyrażonego w nauce co do uznania immunitetu poselskiego, jurysdykcji państwa, nadużycia prawa, a nawet legitymacji procesowej i interesu prawnego za przesłanki negatywne dopuszczalności prowadzenia postępowania z jednoczesnym twierdzeniem o ograniczonym zakresie podstaw odrzucenia pozwu wymienionych w kodeksie, prowadziłyby do decyzji sądu o umorzeniu postępowania, gdy prowadzenie postępowania dla wydania wyroku stało niedopuszczalne (art. 355 k.p.c.).

Podczas gdy postanowienie o odrzuceniu pozwu wiąże się z zastosowaniem *per analogiam* art. 199 § 1 k.p.c., to przypadek umorzenia postępowania jest jednak wynikiem wykładni językowej art. 355 k.p.c., nawet jeśli będzie to już wykładnia rozszerzająca⁵⁴. Nieodzwonne będzie przy tym ponowne przytoczenie tych argumentów, których wpływ na podjęcie decyzji o odrzuceniu pozwu trzeba mieć na względzie. Jest to zastrzeżenie dla stosowania *analogii legis*, gdy regulacja prawna ma charakter zamknięty i zupełny⁵⁵, jak i zdanie o wykluczeniu dopuszczalności wszelkiej rozszerzającej interpretacji przepisów o odrzuceniu pozwu⁵⁶. Posłużenie się wnioskowaniem *per analogiam* przenosi zarazem czynności z obszaru interpretacji

54 Umorzenie postępowania ma bowiem miejsce wówczas, gdy przeszkody co do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy zaistnieją już w toku postępowania. Następuje wtedy, gdy nie można wydać wyroku ani nie można odrzucić powództwa (W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 345). Istota umorzenia postępowania sprowadza się do położenia kresu biegowi postępowania z przyczyn procesowych o charakterze następczym (A. Olaś, *Umorzenie postępowania cywilnego*, Warszawa 2016, s. 257). Przyjęto jednak, że postępowanie powinno być umorzone w razie późniejszego wykrycia w toku procesu uprzedniego braku pozwu (H. Trammer, op. cit., s. 20–21), gdy powództwa nie wytoczono skutecznie, a sąd wszczął postępowanie (z urzędu), mimo że wobec braku pierwotnego powinno nastąpić odrzucenie pozwu, lecz trudno odrzucać coś, czego nie ma (K. Weitz, *Skutki naruszenia Art. 321 § K.P.C.*, w: P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), *Proces cywilny. Nauka – kodyfikacja – praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, Warszawa 2012, s. 370).

55 L. Morawski, op. cit., s. 224.

56 F. Zedler, op. cit., s. 14.

przepisu prawnego na poziom reguł inferencyjnych po odczytaniu normy prawnej z treści przepisów⁵⁷. Wyprowadzenie normy prawnej dla przypadku istniejącej luki prawnej ma zatem w określonym zakresie charakter prawotwórczy⁵⁸.

Wnioski

Ostateczna konkluzja sprowadza się do twierdzenia, że mimo ogólnej dopuszczalności stosowania przez sąd *analogii legis* zastosowanie tej reguły inferencyjnej powinno nastąpić z ze szczególną uwagą w sytuacji mogącej prowadzić do konfliktu z konstytucyjną zasadą gwarancji sprawiedliwego, rzetelnego postępowania cywilnego (art. 45 ust 1 Konstytucji RP). Jej zastosowanie prowadzi bowiem zawsze w jakimś stopniu do przekroczenia granicy stosowania prawa z przejściem na płaszczyznę jego tworzenia, gdy sąd wyprowadza dyrektywę zachowania z normy wyinterpretowanej dla hipotezy zawierającej dalsze okoliczności faktyczne celem wyeliminowania luki w prawie⁵⁹, podczas gdy to ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie zmiany w sferze regulacji prawnej odnoszącej się do dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia postępowania cywilnego.

Tymczasem przy dokonywaniu kolejnych nowelizacji kodeksu nie wprowadzono odpowiednich zmian w sferze wypowiedzi sądu o niedopuszczalności prowadzenia procesu czy to poprzez zamieszczenie wyrażenia nieostrego w obszarze przesłanek postępowania, czy to poprzez bieżące ich aktualizowanie. Ciągłe więc tak ważna materia prawa cywilnego procesowego pozostawiona jest decyzji sądu zmagającego się z ciężarem podjęcia decyzji co do dopuszczalności stosowania w drodze analogii przepisu o odrzuceniu pozwu.

57 Z. Radwański, M. Zieliński, w: M. Safjan (red.), op. cit., s. 428.

58 Ibidem, s. 432.

59 M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr 2724, s. 163–164; M. Hotel, A. Rychlewska, op. cit., s. 35. Także przy analizie rozumowania *per analogiam* w prawie precedensowym zwrócono uwagę na sytuację tworzenia prawa przez sąd, szczególnie przy analogii modelu precedensu z reguł w postaci tworzenia ogólnych norm, które przypisują jednakowe skutki prawne dla danej kategorii stanów faktycznych – zob. M. Koszowski, *Rozumowanie per analogiam w prawie precedensowym: reguła, konkurencja, poszukiwanie i uzasadnienie dla korzystania z analogii*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, s. 52–53.

Bibliografia

- Berutowicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984.
- Błachnio-Parzych A., *Przepisy odsyłające systemowo*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 1.
- Borowicz A., *Argumentacja oparta na odwołaniu się do racji normy prawnej*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 3.
- Broniewicz W., *Pozew i powództwo (analiza pojęć)*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 1–2.
- Broniewicz W., Kunicki I., Marciniak A., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2020.
- Cieślak S., *Konsekwencje procesowe złożenia przez stronę nieopłaconego wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia orzeczenia*, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 24.
- Ereciński T., w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze t. II*, Warszawa 2012.
- Grzegorzczak P., *Reżim procesowy immunitetu państwa w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 1.
- Grzegorzczak P., *Legitymacja procesowa – pojęcie, funkcje i reżim procesowy*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 2.
- Hauser M., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr 2724.
- Hotel M., Rychlewska A., *Analogia jako metoda prawnicza*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2015, nr 2.
- Jodłowski J., w: J. Jodłowski, K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, t. 1, Warszawa 1989.
- Koszowski M., *Rozumowanie per analogiam w prawie precedensowym: reguła, konkurencja, poszukiwanie i uzasadnienie dla korzystania z analogii*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV.
- Kot J., Zawartka J., *Kilka uwag o umorzeniu postępowania*, „Nowe Prawo” 1970, nr 2.
- Kunicki I., w: A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, t. II, *Komentarz Art. 2051–42412*, Warszawa 2019.
- Lapierre J., Jodłowski J., Resich Z., Misiuk-Jodłowska T., Weitz K., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016.
- Malinowski A., *Kilka uwag o formalizacji wnioskowań w trybie analogia legis i a contrario*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2017, nr 2.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014.
- Nowacki J., *Analogia Legis*, Warszawa 1966.
- Olaś A., *Umorzenie postępowania cywilnego*, Warszawa 2016.
- Radwański Z., Zieliński M., w: M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019.

- Resich Z., *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966.
- Resich Z., *Res iudicata*, Warszawa 1978.
- Rudkowska-Ząbczyk E., Rodziewicz P., w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2021, Legalis/el, wyd. 29.
- Siedlecki W., *Zarys postępowania cywilnego*, Toruń 1965.
- Siedlecki W., *Kilka uwag na temat wykładni i stosowania przepisów nowego kodeksu postępowania cywilnego*, *Studia Cywilistyczne* 1969, t. XIII–XIV.
- Siedlecki W., w: Z. Resich, W. Siedlecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. I*, Warszawa 1975.
- Trammer H., *Następcza bezprzedmiotowość procesu cywilnego*, Kraków 1950.
- Walasik M., *Analogia w prawie procesowym cywilnym*, Warszawa 2013.
- Waligórski M., *Polskie prawo procesowe cywilne. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1948.
- Weitz K., *Skutki naruszenia Art. 321 § 1 K.P.C.*, w: P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), *Proces cywilny. Nauka – kodyfikacja – praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, Warszawa 2012.
- Weitz K., *Nadużycie „prawa” procesowego cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 2020, nr 1.
- Weitz K., *Przyczyny odrzucenia powództwa*, „Polski Proces Cywilny” 2021, nr 1.
- Wiśniewski T., *Immunitet parlamentarny z punktu widzenia przepisów Kodeksu postępowania cywilnego*, w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis aurea theoria. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, Warszawa 2011.
- Wiśniewski T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, Lex/el.
- Wróblewski J., *Pisma wybrane*, M. Zirk-Sadowski (wyb.), Warszawa 2015.
- Zedler F., *Zawezwanie do próby ugodowej wyłącznie w celu przerwania biegu przedawnienia. Glosa do wyroku Sąd Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 27 lipca 2018 r., V CSK 384/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 6.

The limit of admissibility of the creation of procedural law by the court when issuing an order rejecting the statement of claim

Abstract

The legal issue addressed in the study is the problem of the court's application of legal rules as a basis for the decision rendered in the conducted exploratory proceedings. It arises when a specific provision of the Code of Civil Procedure cannot be identified as the basis for a court decision relating to the course of the trial. Meanwhile, the court's pronouncement leads to the designation of an order for the appropriate behavior of the participants in the trial

along with the introduction of a mandate for their actions relating to the possibility of reviewing the correctness of the decision made on appeal. The examination of the legal text is then carried out using the rule of inference - analogy legis - for the possibility of issuing a decision by the court on the basis of the provisions regulating a similar procedural situation. But the extent of the similarities can be quite disparate, which in turn leads to the question of the court's appropriateness or creation of law.

The study is related to the conduct of activities within the formal-dogmatic research method. The subject of the study was the current provisions of public law contained in the Code of Civil Procedure regulating the course of deliberative proceedings in civil cases with the extension of its systemic context.

Various elements of this method were included in the course of the research work, ranging from systematic elements with criteria and types of legal interpretation, along with the differentiation of legal principles and rules, through the issue of gaps in the law, to the use of elements of logical reasoning and linguistic analysis of legal texts in order to develop the foundations for the court to make a decision relating to a pending civil case.

The summary of the research work, taking into account the element of criticism, allowed us to conclude that there is no proper regulation that could be the basis for the court's decision on the formal termination of civil proceedings. It is impossible to justify the behaviour of the legislator, who in the sphere of application of public law provisions, despite more than a dozen amendments, has not introduced appropriate changes, either by including a vague expression in the area of premises for conducting proceedings, or by updating them on an ongoing basis.

Keywords: civil procedure, judgment, legal loophole, analogy legis, application of law

CYTOWANIE

Wolwiak I., *Granica dopuszczalności tworzenia prawa procesowego przez sąd przy wydawaniu postanowienia o odrzuceniu pozwu*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 205–222, DOI: 10.18276/ais.2022.38-12.

GLOSÝ



Michał Kuśmirski

mgr

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: michal.kusmirski2@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1113-1706

OPEN  ACCESS



Zestaw z powiększonym VAT-em – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2021 r., I FSK 1749/181

Streszczenie

Przedmiotem głosowanego wyroku był problem opodatkowania świadczeń oferowanych przez restauracje typu fast food dla stanów faktycznych zaistniałych przed wydaniem interpretacji ogólnej Ministra Finansów w 2016 roku. Dokonano oceny i weryfikacji stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) jako pierwszego obejmującego to zagadnienie rozstrzygnięcia, które może stanowić początek linii orzeczniczej. Problematyka omawianego zagadnienia dotyczyła zastosowania właściwej stawki podatku od towarów i usług oraz postępowanie organów podatkowych w tym zakresie powodujące nierówne traktowanie podatników. Analiza tego tematu umożliwiła weryfikację stanowiska NSA wyrażonego w głosowanym wyroku i dostarczyła jednoznacznych argumentów, że było ono w pełni uzasadnione. Zgodnie z nim o klasyfikacji świadczenia jako dostawy towarów lub świadczenia usług decyduje okoliczność, czy konsument nabywa je na wynos, czy też spożywa na miejscu, korzystając przy tym z udostępnianej infrastruktury. Dodatkowo zaburzające konkurencję postępowanie organów podatkowych, które polegało na nierównym traktowaniu podatników przez stosowanie przez nich odmiennej stawki podatkowej w stosunku do tych samych czynności, było sprzeczne z fundamentalną zasadą neutralności podatku od towarów i usług.

1 Wyrok NSA z 30 lipca 2021 r., I FSK 1749/18, LEX nr 3244004.

Sprzedaż produktów spożywczych na wynos w restauracjach tzw. szybkiej obsługi mogła zatem podlegać pod opodatkowanie w preferencyjnej wysokości 5%. W niniejszym tekście posłużono się metodą dogmatycznoprawną oraz historyczną przez badanie obowiązujących, jak również uchylonych już przepisów prawa podatkowego. Dodatkowo w toku analizy literatury i orzecznictwa przedmiotu użyta została metoda analityczna.

Słowa kluczowe: neutralność, stawka podatkowa, podatek od towarów i usług, VAT, fast food

Wprowadzenie

W glosowanym wyroku NSA podjął problematykę neutralności w podatku od towarów i usług w kontekście stosowania różnych stawek podatkowych dla działalności obejmującej różne sposoby sprzedaży dań i posiłków gotowych do spożycia. Orzeczenie to może stanowić rozstrzygnięcie wieloletniego sporu pomiędzy organami podatkowymi a przedsiębiorcami z branży gastronomicznej w kontekście stosowania 5% stawki podatku od towarów i usług dla dostawy towarów w systemie „drive-in”, „walk-through”, „food court” oraz „wewnątrz punktów sprzedaży”. Wyrok jest korzystny dla podatników, gdyż umożliwia im stosowanie niższej stawki podatkowej przy tego typu sprzedaży produktów. Rozstrzygnięcie to jest istotne, gdyż dotyczy wielu podatników oraz jako pierwsze kończy spór dotyczący tego zagadnienia. Jako że pojęcie neutralności podatku od towarów i usług zostało już jasno zdefiniowane i poddane szerokiej analizie przez doktrynę prawa podatkowego, nie stanowi ono przedmiotu niniejszych rozważań.

Na aprobatę zasługuje stanowisko NSA wyrażone na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze właściwie zakwalifikowane zostały świadczenia oferowane przez podatnika. Po drugie prawidłowo stwierdzono w wyroku, że postępowanie organów podatkowych było wbrew zasadzie neutralności. W związku z tym w toku analizy należy przywołać odpowiednie argumenty na potwierdzenie tej tezy i rozważyć ewentualne stanowiska odmienne. Główną kwestią wymagającą ustalenia pozostaje zatem zweryfikowanie, czy do okresów rozliczeniowych przed 24 czerwca 2016 roku podatnicy mogli stosować do niektórych świadczeń w ramach restauracji fast food obniżoną 5-procentową stawkę podatkową podatku od towarów i usług właściwą dla dostawy towarów. Dodatkowo przeanalizowania wymaga, czy organy podatkowe poprzez odmienne traktowanie podmiotów, które wystąpiły o ochronę w postaci interpretacji indywidualnej, oraz pozostałych, działających w zaufaniu do bieżącej praktyki administracji skarbowej, doprowadziły do naruszenia zasady neutralności.

Analiza tego zagadnienia pozwoli ustalić, czy rozstrzygnięcie NSA jest rzeczywiście prawidłowe. W tym celu należy przede wszystkim zbadać jego zgodność z przepisami prawa podatkowego. Do weryfikacji prawidłowości rozstrzygnięcia konieczne będzie również skonfrontowanie go z dotychczasowym dorobkiem orzecznictwem obejmującym podobne zagadnienia nie tylko na poziomie krajowym, lecz ze względu na charakter podatku od towarów i usług także na szczeblu wspólnotowym.

Stan faktyczny i stanowisko NSA

Skarżący zajmował się prowadzeniem trzech restauracji McDonald's na podstawie umów franczyzy. Organ podatkowy przeprowadził u niego we wrześniu 2016 roku kontrolę deklaracji VAT oraz obliczania i wpłacania tego podatku za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2016 roku. W stosunku do stosowanych przez siebie rozliczeń podatnik powoływał się na interpretację indywidualną Ministra Finansów wydaną dla franczyzodawcy. Stosował do nich stawkę podatkową 5% właściwą dla dostawy towarów w postaci gotowych posiłków i dań, zamiast 8% przewidzianej dla świadczenia usług gastronomicznych. W toku postępowania organ podatkowy ustalił, że restauracje oferowały konsumentom produkty nadające się do bezpośredniego spożycia i stwierdził, że w świadczeniach tych dominuje charakter usługowy. W opinii organu podatkowego podatnik dokonał niewłaściwej klasyfikacji Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (dalej: PKWiU) świadczonych przez siebie czynności jako „Gotowe posiłki i dania”, a nie jako „Usługi związane z wyżywieniem”. Prawidłowe przyporządkowanie jest czynnikiem decydującym o stawce podatku od towarów i usług. Zdaniem organu podatkowego w tej kwestii istotne jest, czy produkty są całkowicie przyrządzone i serwowane jako gotowy posiłek do bezpośredniej konsumpcji, czy też nie są przeznaczone do bezpośredniego spożycia. W związku z tym czynności podejmowane przez podatnika powinny zostać objęte w całości stawką 8% podatku od towarów i usług. Organ podatkowy w decyzji powołał się m.in. na interpretację ogólną Ministra Finansów² i decyzją z dnia 21 kwietnia 2017 roku skorygował kwotę VAT-u należnego za kontrolowany okres. Podatnik złożył odwołanie, do którego nie przychylił się Dyrektor Izby Administracji Skarbowej.

² Interpretacja ogólna nr PT1.050.3.2016.156 Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2016 r. Stosowanie właściwej stawki podatku od towarów i usług dla sprzedaży posiłków i dań przez placówki gastronomiczne (<http://sip.mf.gov.pl>), dalej: interpretacja ogólna z 2016 roku.

W związku z tym sprawa trafiła do sądu administracyjnego, który również uznał rozstrzygnięcie organu podatkowego za prawidłowe³.

W glosowanym wyroku NSA nie zgodził się jednak z takim stanowiskiem. W uzasadnieniu wskazał na ugruntowane stanowisko wyrażane w interpretacjach indywidualnych, zgodnie z którym w stosunku do gotowych posiłków i dań w lokalach typu fast food zastosowanie znajduje 5% stawka podatku od towarów i usług. Odmienne stanowisko organu podatkowego w przedstawionym stanie faktycznym powoduje zatem naruszenie zasady konkurencyjności. Przytoczona praktyka interpretacyjna organów podatkowych zmieniła się dopiero po wydaniu interpretacji ogólnej z 2016 roku, która spowodowała ujednolicenie metody opodatkowania wszystkich podobnych świadczeń stawką przypisaną dla „usług związanych z żywnością”. Organy podatkowe względem podmiotów, które wystąpiły o indywidualną interpretację podatkową, w tym franczyzodawcy i innych franczyzobiorców teje restauracji, uznawały więc za właściwą inną stawkę opodatkowania niż dla pozostałych podmiotów w stosunku do tych samych czynności. Zdaniem NSA takie postępowanie doprowadziło do naruszenia zasady neutralności podatku od towarów i usług.

W kontekście klasyfikacji czynności podejmowanych przez podatnika do odpowiedniej grupy opodatkowania rozstrzygające znaczenie ma wybór, którego dokonał konsument. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku, jeśli zdecyduje się on na zakup gotowego posiłku na wynos i niespożycie go na miejscu, czynność taką należy zakwalifikować jako dostawę towarów, gdyż infrastruktura oferowana przez podatnika nie jest w takiej sytuacji dla niego decydująca. W przeciwnym razie czynność taka stanowi usługę gastronomiczną. Sprzedaż w systemie „drive-in” i „walk-through” w każdym przypadku jest opodatkowana stawką właściwą dla dostawy środków spożywczych.

Zastosowanie właściwej stawki podatkowej

Przechodząc do analizy orzeczenia, należy poddać go ocenie pod względem zgodności zarówno z polskim, jak i wspólnotowym stanem prawnym, dotychczasowym orzecznictwem oraz stanowiskiem doktryny prawa podatkowego. Rozważania NSA w toku postępowania sądowego sprowadzały się do ustalenia dwóch głównych kwestii. Po pierwsze dotyczyły one odpowiedniej klasyfikacji sprzedaży dokonywanej na rzecz konsumentów, jako usługi związanej z żywnością lub jako dostawy gotowych posiłków i dań. Po drugie należało ocenić decyzję organu podatkowego

3 Wyrok WSA w Gliwicach z 5 marca 2018 r., III SA/GI 948/17, LEX nr 2471603.

pod kątem systemowych zasad prawa podatkowego, w tym w szczególności w kontekście zasady neutralności podatku od towarów i usług.

Zgodnie z pośrednio obowiązującym prawem Unii Europejskiej (dalej: UE) państwa członkowskie mają prawo stosować obniżone stawki podatku od towarów i usług. Takiemu preferencyjnemu opodatkowaniu mogą podlegać określone kategorie dostaw towarów i świadczenia usług. Należy do nich m.in. dostawa środków spożywczych oraz świadczenie usług restauracyjnych i cateringowych. Państwa członkowskie we własnym zakresie określają wysokość stawek obniżonych i mogą precyzować zakres kategorii, do których mają one zastosowanie⁴. W celu przeciwdziałania rozbieżnościom w stosowaniu tych przepisów Rada UE przyjęła regulacje obowiązujące bezpośrednio w państwach należących do UE. Zgodnie z nimi usługi restauracyjne i cateringowe odnoszą się do usług mających na celu dostarczanie gotowej lub niegotowej żywności lub napojów albo żywności i napojów. Razem z właściwymi usługami wspomagającymi, pozwalającymi na ich natychmiastowe spożycie, są przeznaczone do spożycia przez ludzi. Czynność dostarczania żywności i napojów jest jedynie elementem większej całości, w której przeważają usługi. Usługi restauracyjne polegają na świadczeniu takich usług w należącym do usługodawcy lokalu, natomiast usługi cateringowe dotyczą świadczenia takich usług poza lokalem usługodawcy⁵.

Polskie przepisy w zakresie podatku od towarów i usług powinny być zgodne z prawem UE. W związku z tym dokonano w nich klasyfikacji niektórych czynności podlegających opodatkowaniu według Nomenklatury scalonej (CN) lub klasyfikacji wydanych zgodnie z przepisami o statystyce publicznej. Na podstawie tej klasyfikacji ujęte w nich usługi i towary są kwalifikowane do grupy obejmującej dane oznaczenie statystyczne⁶. Do 1 lipca 2020 roku w polskim systemie podatku od towarów i usług wyróżniało się dwie różne stawki dla świadczeń związanych z wyżywieniem. Wobec dostawy gotowych posiłków i dań, z wyłączeniem produktów o zawartości alkoholu powyżej 1,2%, stosowano stawkę obniżoną w wysokości 5%⁷. Dla usług związanych z wyżywieniem właściwa była natomiast stawka

4 Załącznik III w zw. z art. 98 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE. L. z 2006 r., nr 347, s. 1 ze zm.), dalej: Dyrektywa 112.

5 Art. 6 Rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona) (Dz.U. UE. L. z 2011 r., nr 77, s. 1 ze zm.).

6 Art. 5a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 685 ze zm.), dalej: upot.

7 Art. 41 ust. 2a w zw. z poz. 28 załącznika nr 10 do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2174).

8% opodatkowania⁸. Od drugiej połowy 2020 roku nastąpiła zmiana ujednoliconą wysokość opodatkowania. Zarówno do dostawy towarów, jak i do świadczenia usług związanych z wyżywieniem stosuje się zatem stawkę 8% podatku od towarów i usług⁹.

Dla podjętego w sprawie rozstrzygnięcia istotne znaczenie miało stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE lub Trybunał). NSA w toku postępowania powziął wątpliwość co do transpozycji przepisów wspólnotowych do prawa polskiego i zakresu pojęciowego kategorii usług restauracyjnych i cateringowych. W związku z tym skierował do TSUE pytanie prejudycjalne. W odpowiedzi Trybunał potwierdził prawo państw członkowskich do ustalania obniżonych stawek podatkowych dla konkretnej grupy towarów i usług. Dokładne określenie tego typu świadczeń powinno nastąpić z poszanowaniem zasady neutralności. Respektując to, ustawodawca krajowy może dowolnie klasyfikować dostawy towarów i świadczenie usług do obniżonej stawki podatku zgodnie z metodą, którą uzna za najwłaściwszą. W kontekście samej kwalifikacji przedmiotowych czynności Trybunał wskazał, że zakres pojęcia usług restauracyjnych i cateringowych dotyczy dostarczania żywności wraz z właściwymi usługami wspomagającymi, które mają umożliwić natychmiastowe jej spożycie. Jeśli konsument korzysta z infrastruktury udostępnionej przez podatnika umożliwiającej konsumpcję posiłków na miejscu, to świadczenie takie należy uznać za usługę. W konsekwencji decyzja osoby nabywającej świadczenie o nieskorzystaniu z takich zasobów umożliwiających konsumpcję na miejscu skutkuje uznaniem, że z taką dostawą nie wiąże się żadna usługa wspomagająca. Czynność taką należy określić wówczas jako dostawę towarów, a nie świadczenie usług¹⁰.

Takie stanowisko TSUE, które niewątpliwie miało kluczowy wpływ na głosowany wyrok, jest zgodne z prezentowanymi dotychczas przez niego poglądami. Zgodnie z nimi obniżone stawki podatku od towarów i usług mogą być stosowane jedynie w zakresie konkretnie określonych grup świadczeń¹¹. Jeżeli na transakcję składa się kilka czynności, należy ocenić wszystkie okoliczności, w których jest

8 Poz. 7 załącznika do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1719) w zw. z art. 146d ust. 1 upotu.

9 Art. 41 ust. 12f upotu.

10 Wyrok TS z 22 kwietnia 2021 r., C-703/19, J.K. przeciwko Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Katowicach, LEX nr 3163596.

11 Wyrok TS z 19 grudnia 2019 r., C-715/18, Segler-Vereinigung Cuxhaven e.v. przeciwko Finanzamt Cuxhaven., LEX nr 2753803; wyrok TS z 9 marca 2017 r., C-573/15, tat Belge v. Oxcycure Belgium SA, ZOTSiS 2017, nr 3, poz. I-189.

ona dokonywana. Ma to na celu określenie, czy chodzi o dwa lub więcej odrębnych świadczeń, czy też o transakcje jednorodne. Dodatkowo analizy wymaga, czy w tym ostatnim przypadku to jednolite świadczenie zakwalifikować można jako świadczenie usług, czy jako dostawę towarów¹². Oprócz tego dochodzi do jednego świadczenia, jeżeli dany jego element należy uznać za świadczenie główne, a pozostałe elementy za dodatkowe, które są traktowane z punktu widzenia podatkowego tak jak świadczenie główne. Świadczenie ma charakter dodatkowy zwłaszcza w stosunku do świadczenia głównego, kiedy nie jest ono dla konsumenta celem samym w sobie, ale służy jak najlepszemu skorzystaniu ze świadczenia głównego¹³. Ugruntowanym twierdzeniem w orzecznictwie Trybunału jest, że do oceny klasyfikacji danego świadczenia należy wziąć pod uwagę okoliczności, które mu towarzyszą. Jeśli konsument korzysta z infrastruktury służącej spożyciu posiłku, a dostawa pożywienia stanowi jedynie część usługi, to jest to wówczas świadczenie usług. Jako dostawę towarów traktuje się za to sytuację, kiedy konsument zdecydował się zakupić artykuły żywnościowe na wynos¹⁴. To z perspektywy przeciętnego konsumenta należy zatem dokonać kwalifikacji danego świadczenia, biorąc pod uwagę elementy charakterystyczne dla danej czynności i uwzględniając wszystkie okoliczności, w których jest ona dokonywana¹⁵. Za uznanie świadczenia za usługę nie może decydować samo wyposażenie lokalu czy też oferowanie ciepłego i gotowego do spożycia posiłku. Każdy przypadek powinien być analizowany z punktu widzenia konsumenta¹⁶.

W polskim orzecznictwie również potwierdza się, że państwo członkowskie ma możliwość zastosowania preferencyjnej stawki opodatkowania względem niektórych towarów i usług. Nie ma takiego obowiązku, lecz jest to jego uprawnienie jako odstępstwo od harmonizacji tego podatku konsumpcyjnego. Państwo członkowskie może stosować dwie różne stawki obniżone, przy czym nie ogranicza się różnicowania tych stawek w ramach jednej kategorii świadczeń¹⁷. Jeżeli przepis

12 Wyrok TS z 27 października 2005 r., C-41/04, *Levob Verzekeringen Bv oraz Ov Bank nv v. Staatssecretaris van Financiën*, ZOTSiS 2005, nr 10B, poz. I-9433; wyrok TS z 29 marca 2007 r., C-111/05, *Aktiebolaget nn v. Skatteverket*, ZOTSiS 2007, nr 3B, poz. I-2697.

13 Wyrok TS z 11.06.2009 r., C-572/07, *RLRE Tellmer Property sro v. Finanční Reditelství v. Ustí nad Labem*, ZOTSiS 2009, nr 6B, poz. I-4983.

14 Wyrok TS z 2 maja 1996 r., C-231/94, *Faaborg-Gelting Linien a/s v. Finanzamt Flensburg*, LEX nr 83937.

15 Wyrok TS z 2 grudnia 2010 r., C-276/09, *Everything Everywhere ltd v. Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, ZOTSiS 2010, nr 12A, poz. I-12359.

16 Wyrok TS z 10 marca 2011 r., C-497/09, *Finanzamt Burgdorf i inni v. Manfred Bog i inni*, ZOTSiS 2011, nr 3A, poz. I-1457.

17 Wyrok NSA z 6 marca 2017 r., I FSK 1622/15, LEX nr 2276062.

krajowy zawęży konkretną grupę transakcji, do której ma zastosowanie obniżona stawka podatku, nie determinuje to sprzeczności jego normy z prawem unijnym¹⁸. Państwo członkowskie może więc zdecydować nie tylko czy i jaką preferencyjną stawkę opodatkowania zastosować, lecz także czy wszystkie świadczenia z danej kategorii są objęte taką stawką obniżoną¹⁹.

W kontekście zastosowania danej stawki podatkowej do sprzedaży posiłków na wynos i na miejscu głosowany wyrok stanowi pierwsze prawomocne rozstrzygnięcie. Sukcesywnie dobiegają końca również kolejne postępowania, które podzielając stanowisko określone przez NSA, potwierdzają również jego prawidłowość. Zgodnie z tym poglądem dla właściwej klasyfikacji czynności kluczowe znaczenie ma zakres usług towarzyszących dostarczaniu gotowych posiłków. Powinny one mieć charakter dominujący nad samą dostawą towarów i umożliwiać jego natychmiastowe spożycie, aby to świadczenie kompleksowe uznać za usługę restauracyjną lub cateringową²⁰. Decydującego znaczenia nie ma zatem sposób, w jaki przygotowywane jest pożywienie, klasyfikacja PKWiU ani umieszczenie towarów w opakowaniach z oznaczoną datą ważności²¹. Obecność kelnerów, układanie dań na talerzach czy dysponowanie odpowiednio wyposażonymi pomieszczeniami do konsumpcji oraz toaletami i szatniami to okoliczności mogące mieć wpływ na uznanie sprzedaży za świadczenie o dominującym charakterze usługowym²². Za każdym razem należy jednak analizować transakcję pod kątem decyzji konsumenta, czy skorzystał on z takich oferowanych usług wspomagających. Jeżeli nie wykorzysta on takiej możliwości, oznacza to, że nie miały one dla konsumenta decydującego znaczenia i sprzedaż taka stanowiła dostawę towarów²³. Podkreślenia wymaga, że większość wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych w tym zakresie jest jeszcze nieprawomocna. Z pewnością na taką zmianę w orzecznictwie wpłynął przytaczany tegoroczny wyrok TSUE, gdyż z biegiem czasu kończą się również kolejne sprawy toczące przed NSA, które prezentują stanowisko zgodne z głosowaną tezą i orzekają korzystnie dla podatników²⁴.

Problem klasyfikacji przedmiotu opodatkowania podatkiem od towarów i usług poruszany był również w doktrynie prawa. Pogląd w niej wyrażany zbieżny jest ze

18 Wyrok NSA z 22 października 2014 r., I FSK 1651/13, LEX nr 1590720.

19 Wyrok WSA w Krakowie z 20 marca 2012 r., I SA/Kr 2152/11, LEX nr 1137041.

20 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 13 lipca 2021 r., I SA/Bd 265/19, LEX nr 3206428.

21 Wyrok WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2021 r., I SA/Po 292/19, LEX nr 3212420 (nieprawomocny).

22 Wyrok WSA w Lublinie z 18 czerwca 2021 r., I SA/Lu 221/19, LEX nr 3196677 (nieprawomocny).

23 Wyrok WSA w Poznaniu z 15 lipca 2021 r., I SA/Po 510/19, LEX nr 3207249 (nieprawomocny).

24 Wyrok NSA z 31 sierpnia 2021 r., I FSK 429/18, LEX nr 3252795; wyrok NSA z 31 sierpnia 2021 r., I FSK 430/18, LEX nr 3244062; wyrok NSA z 31 sierpnia 2021 r., I FSK 1374/18, LEX nr 3241276.

stanowiskiem NSA. Zgodnie z tym zauważa się, że klasyfikacja statystyczna towarów i usług nie została stworzona w celach podatkowych. W procesie przyporządkowania świadczeń do właściwej stawki podatkowej danej grupy należy kierować się perspektywą konsumenta²⁵. Każdej dostawie towarów musi towarzyszyć przynajmniej minimalne świadczenie usług związane chociażby z ekspozycją produktu. W przypadku wątpliwości, do której z tych kategorii zakwalifikować daną czynność, należy zidentyfikować, co w jej ramach ma charakter dominujący, a co jedynie charakter poboczny i uzupełniający. Koniecznym jest wzięcie pod uwagę wagi dodatkowych usług tego świadczenia i jakie mają znaczenie dla konsumenta²⁶.

Naruszenie zasady neutralności

Z uwagi na powyższe stanowisko przedstawione w glosowanym wyroku w kontekście kwalifikacji czynności opodatkowania do świadczenia usług lub dostawy towarów należy uznać za prawidłowe. Rozstrzygnięcie NSA w szerokim zakresie odwoływało się jednak również do naruszenia przez organy podatkowe zasady neutralności podatku od towarów i usług. Należy zaznaczyć, że jest to zasada ogólna o charakterze doktrynalno-opisowym, która nie wynika z konkretnej i pojedynczej jednostki redakcyjnej aktu prawnego. Znaczenie i sens neutralności podatku od wartości dodanej ma źródło w wielu dyrektywach i innych aktach prawnych UE. Zasada ta ma wpływ niemal na każdy element tego zobowiązania podatkowego. Nie sprowadza się jedynie do prawa zwrotu podatku naliczonego, lecz przede wszystkim służy zapewnieniu niezakłóconej konkurencji na obszarze wspólnotowym²⁷.

Z całą pewnością należy zgodzić się z NSA, że do momentu wydania interpretacji ogólnej w czerwcu 2016 roku organy podatkowe wielokrotnie potwierdzały w interpretacjach indywidualnych możliwość stosowania 5% stawki podatku od towarów i usług dla dostawy towarów w systemie „drive-in”, „walk-through”, „food court” oraz „wewnątrz punktów sprzedaży”²⁸. Ochronę taką uzyskał zarówno podmiot

25 L. Peretiatkowicz, M. Wojtas, *Klasyfikacja statystyczna towarów a wybór stawki VAT dla produktów spożywczych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 3, s. 72–75.

26 K. Andrzejczak, *Konsekwencje rozbieżności w interpretowaniu przepisów w sprawie stawki VAT dla branży meblarskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2015, nr 3, s. 165.

27 D. Gibasiewicz, *Zasada neutralności podatku od wartości dodanej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 75–84.

28 Interpretacja indywidualna z dnia 30 sierpnia 2012 r., wydana przez Izbę Skarbową w Warszawie, IPPP3/443-682/12-2/RD, VAT w zakresie uznania za dostawę towarów sprzedaży gotowych do spożycia produktów oraz zastosowania właściwej stawki podatku przy ich sprzedaży w systemie „food court”, <http://sip.mf.gov.pl>; interpretacja indywidualna z dnia 18 września 2013 r., wydana przez Izbę Skarbową w Poznaniu, ILPP2/443-561/13-3/MN, <http://sip.mf.gov.pl>; interpretacja

zrzeszający restaurację, jak również poszczególni franczyzobiorcy. Po wydaniu interpretacji ogólnej z 2016 roku organy podatkowe całkowicie zmieniły dotychczasową praktykę. Minister Finansów stwierdził, że sprzedaż gotowych posiłków przeznaczonych do bezpośredniej konsumpcji jest usługą gastronomiczną i w związku z tym należy do niej stosować 8% stawkę podatku od towarów i usług. Przy takiej klasyfikacji nie została wzięta pod uwagę ani decyzja konsumenta, ani okoliczności towarzyszące takiej transakcji. Prowadząc kontrole, organy podatkowe podważały w związku z tym stosowanie stawki właściwej dla dostawy gotowych posiłków i dań względem podmiotów, które nie wystąpiły wcześniej o wydanie interpretacji indywidualnej. Zaznaczenia wymaga, że tego typu ochrona prawna przysługuje jedynie podatnikowi, który złożył odpowiedni wniosek o jej wydanie²⁹. Jak jednak właściwie podkreślił NSA, takie odmienne traktowanie podmiotów w stosunku do wykonywania przez nich tych samych czynności prowadzi do zaburzenia zasad uczciwej konkurencji oraz przede wszystkim jest wbrew zasadzie neutralności tego podatku.

TSUE wskazuje, że odmienne traktowanie na gruncie podatku od wartości dodanej towarów i usług, które są do siebie podobne i konkurencyjne, jest sprzeczne z zasadą neutralności³⁰. Kryterium podobieństwa należy ustalić na podstawie perspektywy przeciętnego konsumenta. Różnice między takimi świadczeniami nie powinny wpływać w znaczącym stopniu na jego decyzję o wyborze jednego lub drugiego towaru bądź usługi. Podobieństwo przejawia się w posiadaniu analogicznych

indywidualna z dnia 20 grudnia 2013 r., wydana przez Izbę Skarbową w Poznaniu, ILPP2/443-937/13-2/MN, <http://sip.mf.gov.pl>; interpretacja indywidualna z dnia 24 lutego 2014 r., wydana przez Izbę Skarbową w Łodzi, IPTPP4/443-27/14-8/OS, Podatek od towarów i usług w zakresie ustalenia czy sprzedaż artykułów kawiarnianych przy stoiskach kawiarnianych należy traktować jako świadczenie usług gastronomicznych, <http://sip.mf.gov.pl>; interpretacja indywidualna z dnia 24 lutego 2014 r., wydana przez Izbę Skarbową w Łodzi, IPTPP4/443-27/14-7/OS, <http://sip.mf.gov.pl>; interpretacja indywidualna z dnia 17 grudnia 2014 r., wydana przez Izbę Skarbową w Bydgoszczy, ITPP1/443-1203/14/BS, <http://sip.mf.gov.pl>; interpretacja indywidualna z dnia 2 stycznia 2015 r., wydana przez Izbę Skarbową w Katowicach, IBPP2/4512-4/15/ICz, <http://sip.mf.gov.pl>; interpretacja indywidualna z dnia 5 maja 2015 r., wydana przez Izbę Skarbową w Warszawie, IPPP1/4512-151/15-8/AW, <http://sip.mf.gov.pl>; interpretacja indywidualna z dnia 18 listopada 2015 r., wydana przez Izbę Skarbową w Poznaniu, ILPP2/4512-1-654/15-2/AKr, <http://sip.mf.gov.pl>; interpretacja indywidualna z dnia 17 marca 2016 r., wydana przez Izbę Skarbową w Poznaniu, ILPP2/4512-1-920/15-2/OA, VAT w zakresie uznania sprzedaży Produktów (gotowych posiłków i dań) za dostawę towarów opodatkowanych stawką podatku VAT w wysokości 5%, <http://sip.mf.gov.pl>; interpretacja indywidualna z dnia 10 maja 2016 r., wydana przez Izbę Skarbową w Katowicach, IBPP2/4512-60/16/WN, Stawki podatku VAT dla sprzedaży wymienionych we wniosku produktów zaklasyfikowanych do grupowania PKWiU 10.85.1, <http://sip.mf.gov.pl>, i inne.

²⁹ Art. 14k § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).

³⁰ Wyrok TS z 27 czerwca 2019 r., C-597/17, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie i in. v. Ministeraad., LEX nr 2685667.

właściwości i zaspokajaniu tych samych potrzeb z punktu widzenia konsumenta i zgodnie z kryterium porównywalności w użytkowaniu³¹. Towary i usługi spełniające to kryterium powinny być zatem opodatkowane tą samą stawką podatkową³².

W orzecznictwie polskich sądów administracyjnych również podkreśla się, że stosowanie różnych stawek podatku od towarów i usług musi następować z poszanowaniem zasady neutralności. Na tej podstawie niedopuszczalne jest odmienne traktowanie towarów lub usług będących wobec siebie konkurencyjnymi. Jeżeli natomiast różnica pomiędzy nimi jest na tyle istotna, że niewątpliwie wpływa na wybór przeciętnego konsumenta, to na gruncie zasady neutralności nie są one podobne³³. Oprócz tego zauważa się również naruszenie tej normy, gdy dane świadczenia są podobne lub identyczne z perspektywy konsumentkiej i w związku z tym służą zaspokojeniu takich samych potrzeb. Podatnicy wykonujący takie same usługi lub dostawy towarów powinni być traktowani jednakowo w zakresie tego podatku konsumpcyjnego³⁴. W polskim orzecznictwie podkreśla się wielokrotnie, że zasada neutralności stanowi fundament wspólnego systemu podatku VAT. Zobowiązuje to państwa członkowskie, aby stosując obniżone stawki podatkowe, nie zaburzały konkurencji poprzez odmienne traktowanie na tym gruncie usług lub towarów analogicznych³⁵.

Zasada neutralności stanowi kluczowy element całego systemu podatku od wartości dodanej³⁶, dlatego organy podatkowe powinny w pełnym zakresie wypełniać płynące z niej założenia. Wynika z tego nie tylko prawo do zwrotu podatku naliczonego, lecz także zakaz odmiennego traktowania pod względem podatkowym świadczeń podobnych lub identycznych, które służą zaspokojeniu takich samych potrzeb³⁷. Ten drugi aspekt niejednokrotnie pomijany jest w literaturze,

31 Wyrok TS z 9 listopada 2017 r., C-499/16, *AZ v. Minister Finansów*, ZOTSiSPI 2017, nr 11, poz. I-846.

32 Wyrok TS z 11 września 2014 r., C-219/13, *Postępowanie wszczęte przez K OY*, ZOTSiS 2014, nr 9, poz. I-2207; wyrok TS z 10 listopada 2011 r., C-259/10, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs v. The Rank Group PLC*, ZOTSiS 2011, nr 11A, poz. I-10947.

33 Wyrok NSA z 6 marca 2017 r., I FSK 1622/15, LEX nr 2276062.

34 Wyrok NSA z 1 czerwca 2015 r., I FSK 744/14, LEX nr 1710332.

35 Wyrok WSA w Warszawie z 9 stycznia 2018 r., III SA/Wa 954/16, LEX nr 2536040; wyrok NSA z 16 listopada 2015 r., I FSK 759/14, ONSAiWSA 2016, nr 2, poz. 18.

36 O.M. Karpova i in., *Prospects and Problems of Realization of the VAT Neutrality Principle in Russia and China*, „Journal of Tax Reform” 2020, nr 2, s. 125; G. Bucior, *Neutralność podatku od towarów i usług w gminie*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 2, s. 228.

37 M. Kobylarz, *Prawa podatnika w zakresie odliczania podatku naliczonego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego uwzględniającym prawo Unii Europejskiej oraz wyroki Trybunału Sprawiedliwości*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2018, nr 4, s. 96–100.

za to właściwie uwydatnia się go na poziomie orzecznictwa. Przez dążenie do wyeliminowania czynników podatkowych mogących wpływać na ekonomiczne decyzje podatników i konsumentów zasada neutralności ma nadrzędne znaczenie dla funkcjonowania tej daniny publicznej³⁸. Chroni ona w ten sposób konkurencję przed wszelkimi zakłóceniami na rynku wewnętrznym³⁹. Towary lub usługi, które rywalizują ze sobą na rynku, powinny być opodatkowane jednakową stawką opodatkowania. W przeciwnym wypadku taka sytuacja narusza zasadę neutralności⁴⁰.

W literaturze przedmiotu wprost wskazuje się, że w przypadku gdy dwa świadczenia są porównywalne z punktu widzenia przeciętnego konsumenta i zaspokajają one te same potrzeby, to zgodnie z zasadą neutralności podatkowej należy je uznać za podobne. Skutkuje to traktowaniem ich w ten sam sposób dla celów podatkowych, w tym poprzez stosowanie jednakowej stawki opodatkowania⁴¹. Najwłaściwszym kryterium umożliwiającym ocenę podobieństwa towarów lub usług jest ich wzajemny stosunek konkurencyjności. Z tego powodu w literaturze przedmiotu podkreśla się szczególnie praktyczny problem stosowania obniżonych stawek podatkowych w kontekście produktów spożywczych⁴². Wobec produktów podobnych powinna być więc stosowana jednakowa stawka podatkowa. W sytuacji przeciwnej, gdy różnicuje się towary i usługi tego samego rodzaju pod względem podatkowym, prowadzi to do zaburzenia konkurencji i jest sprzeczne z zasadą neutralności⁴³. Dodatkowo w procesie kwalifikacji czynności jako dostawy towarów lub świadczenia usług oraz w toku uznania ich za czynności podobne należy brać pod uwagę punkt widzenia przeciętnego konsumenta, a nie dokonywać ich na podstawie sztucznie wprowadzonych rozróżnień, które oparte są na nieistotnych różnicach. Perspektywa oceny powinna więc odbywać się przez obiektywne porównanie cech i właściwości tych świadczeń⁴⁴.

38 D. Gibasiewicz, op. cit., s. 47–85.

39 T. Famulska, B. Rogowska-Rajda, *Principle of vat neutrality and the reverse charge mechanism*, „Financial Internet Quarterly” 2018, nr 14, s. 87–97.

40 A. Adamczyk, M. Kluzek, *Stopień realizacji zasady neutralności podatku vat w państwach Unii Europejskiej – próba kwantyfikacji*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 358, s. 9–22.

41 R. De la Feria, *VAT: A New Dawn for the principle of fiscal neutrality?*, „Oxford University Centre for Business Taxation” 2011, nr 5, s. 5–6.

42 A. Adamczyk, M. Kluzek, op. cit., s. 9–22.

43 W. Stiller, *Neutralność podatku od wartości dodanej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 273, s. 242–250.

44 R. Baraniewicz, W. Śliż, *Zastosowanie obniżonej stawki opodatkowania VAT na podobne produkty spożywcze*, „Przegląd Podatkowy” 2015, nr 9, s. 21–27.

Wnioski

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, należy uznać stanowisko NSA w pełni za prawidłowe. Postanowienia wspólnotowego systemu podatku od wartości dodanej bez wątpienia umożliwiały polskiemu ustawodawcy wprowadzenie rozróżnienia na tle podatkowym dostawy gotowych posiłków i dań oraz usług związanych z wyżywieniem i zastosowanie do nich różnych stawek podatkowych. W procesie tym nie ma jednak pełnej dowolności. Przede wszystkim preferencyjne opodatkowanie może dotyczyć tylko tych czynności, które wskazane zostały przez UE. Dodatkowo takie rozróżnienie musi następować z poszanowaniem zasady neutralności. W tym przypadku zarówno pierwszy, jak i drugi warunek został spełniony.

Pomimo tego należy zauważyć, że zastosowanie odpowiedniej stawki podatkowej nie jest uzależnione od klasyfikacji świadczeń stworzonej dla celów statystycznych, zatem to nie PKWiU decyduje, w jakiej wysokości podatek nałożony powinien być na towar lub usługę. Uznanie danej czynności za świadczenie usług lub za dostawę towarów zdeterminowane jest jej charakterem. W orzecznictwie i literaturze zgodnie zauważa się, że w przypadku świadczeń związanych z wyżywieniem konieczne jest wzięcie pod uwagę towarzyszących im okoliczności oraz tego, który z elementów był dla konsumenta decydujący o skorzystaniu ze świadczenia. W ramach przedstawionego stanu faktycznego i prawnego należy w związku z tym uznać, że jeżeli konsument decyduje się na spożycie posiłku na miejscu, to dominującym charakterem takiej czynności jest świadczenie usług. Uzasadnia to skorzystanie przez niego z dodatkowej infrastruktury oferowanej przez podatnika. Taka czynność będzie wówczas rozumiana jako świadczenie usług, natomiast gdy konsument nabywa posiłek na wynos, a nie spożywa go na miejscu, taką sytuację należy interpretować jako dostawę towarów. W związku z tym podatek miał prawo, aby część oferowanych przez siebie świadczeń, które konsumenci nabywali na wynos, klasyfikować jako dostawę towarów i w związku z tym stosować do nich stawkę podatku od towarów i usług w wysokości 5%.

Dodatkowo z całą pewnością omawiana danina publiczna opiera się na zasadzie neutralności. Zgodnie z nią podatek powinien wpływać w jak najmniejszym stopniu na decyzję konsumentów i dzięki temu zapewniać możliwie w jak najszerszym stopniu konkurencyjne warunki dla wszystkich podmiotów obecnych na rynku. Analiza przepisów, orzecznictwa i literatury potwierdza, że na tej podstawie świadczenia podobne powinny być opodatkowane w takiej samej wysokości. Bez wątpienia takimi świadczeniami podobnymi będą również świadczenia identyczne. W przedstawionym stanie faktycznym, w czasie do wydania interpretacji ogólnej z 2016 roku, organy podatkowe akceptowały rozliczanie sprzedaży posiłków na wynos według stawki 5%. Następnie względem podmiotów, które w zaufaniu

do stanowiska administracji skarbowej stosowały takie rozliczenie, lecz nie wystąpiły o interpretację indywidualną, podważały te praktyki i nakazywały dokonać korekty według stawki 8%. Skoro więc praktyka organów podatkowych spowodowała sytuację zaburzenia konkurencji, w której identyczne świadczenia były traktowane odmiennie z perspektywy podatkowej, to należy stwierdzić jednoznacznie, że doszło do naruszenia zasady neutralności podatku od towarów i usług. Rozstrzygnięcie NSA należy uznać zatem w całości za prawidłowe. Warto wobec tego mieć nadzieję, że argumenty mające wpływ na ten wyrok zostaną rozważone również przez inne sądy sądowe oraz organy podatkowe.

Bibliografia

- Adamczyk A., Kluzek M., *Stopień realizacji zasady neutralności podatku vat w państwach Unii Europejskiej – próba kwantyfikacji*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 358.
- Andrzejczak K., *Konsekwencje rozbieżności w interpretowaniu przepisów w sprawie stawki VAT dla branży meblarskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2015, nr 3.
- Baraniewicz R., Śliż W., *Zastosowanie obniżonej stawki opodatkowania VAT na podobne produkty spożywcze*, „Przegląd Podatkowy” 2015, nr 9.
- Bucior G., *Neutralność podatku od towarów i usług w gminie*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 2.
- De la Feria R., *VAT: A New Dawn for the principle of fiscal neutrality?*, „Oxford University Centre for Business Taxation” 2011, nr 5.
- Famulska T., Rogowska-Rajda B., *Principle of vat neutrality and the reverse charge mechanism*, „Financial Internet Quarterly” 2018, nr 14.
- Gibasiewicz D., *Zasada neutralności podatku od wartości dodanej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Karpova O.M. i in., *Prospects and Problems of Realization of the VAT Neutrality Principle in Russia and China*, „Journal of Tax Reform” 2020, nr 2.
- Kobylarz M., *Prawa podatnika w zakresie odliczania podatku naliczonego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego uwzględniającym prawo Unii Europejskiej oraz wyroki Trybunału Sprawiedliwości*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2018, nr 4.
- Peretiatkiewicz L., Wojtas M., *Klasyfikacja statystyczna towarów a wybór stawki VAT dla produktów spożywczych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 3.
- Stiller W., *Neutralność podatku od wartości dodanej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 273.

Set meal with increased VAT – gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 30 July 2021 I FSK 1749/18

Abstract

The subject of the voted judgment was the problem of taxation of performance offered by fast food restaurants for factual situations occurring before the general interpretation of the Minister of Finance was issued in 2016. The position of the Supreme Administrative Court (hereinafter: NSA) has been assessed and verified as the first settlement covering this issue and which may be the beginning of the case law. The problem in the discussed issue was the application of the correct VAT rate and the conduct of tax authorities in this respect resulting in unequal treatment of taxpayers. The analysis of this subject made it possible to verify the position of the NSA expressed in the judgment under review and provided unambiguous arguments that it was fully justified. It states that the classification of a performance as a supply of goods or a supply of services is determined by whether the consumer purchases it as a takeaway or eats it on the premises, making use of the facilities provided. In addition, the competition-distorting behaviour of the tax authorities, which consisted in treating taxpayers unequally by applying different tax rates to the same activities, was contrary to the fundamental principle of the neutrality of VAT. Thus, the sale of takeaway food products in so-called fast food restaurants could be subject to a preferential 5% tax. In this study, the dogmatic-legal method and the historical method were used by examining both the existing and repealed provisions of tax law. Additionally, an analytical method has been used in the course of the analysis of literature and case law on the subject.

Keywords: neutrality, tax rate, goods and services tax, VAT, fast food

CYTOWANIE

Kuśmirski M., *Zestaw z powiększonym VAT-em – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2021 r., I FSK 1749/18*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 225-239, DOI: 10.18276/ais2022.38.13.

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

Z WOKANDY SĄDU APELACYJNEGO W SZCZECINIE



Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 stycznia 2021 roku (III AUa 390/20)

1. Wieloletnie nierozpoznanie wniosku ubezpieczonego przez organ rentowy nie pozbawia uprawnionego prawa do przeliczenia świadczenia emerytalnego za cały wsteczny okres.
2. Nadto, wobec błędu organu, który to błąd doprowadził do ustalenia niższego świadczenia, ubezpieczonemu przysługuje prawo do przeliczenia świadczenia także za okres 3 lat poprzedzających miesiąc złożenia pierwszego wniosku o przeliczenie (zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:

Przewodniczący: SSA Jolanta Hawryszko

Sędzia: SA Gabriela Horodnicka-Stelmaszczuk

Sędzia: SA Romana Mrotek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 stycznia 2021 r. w Szczecinie sprawy z odwołania W.R. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S., o przeliczenie emerytury, na skutek apelacji ubezpieczonego i organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w S. z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt (...):

- I. oddalił apelację organu rentowego,
- II. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie II i przyznał ubezpieczonemu W.R. prawo do przeliczenia emerytury od dnia 10 grudnia 2010 r. do dnia 31 maja 2012 r.

Uzasadnienie

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. decyzją z dnia 23 marca 2020 r. odmówił W.R. wypłaty wyrównania emerytury za okres od 10 grudnia 2010 r. do 30 kwietnia 2016 r. wskazując, że decyzją z dnia 19 lipca 2019 r. przeliczono już ubezpieczonemu świadczenie od 1 maja 2016 r., tj. za okres 3 lat poprzedzających miesiąc, w którym zgłoszono wniosek.

W odwołaniu od decyzji ubezpieczony podniósł, że pierwszy wniosek o przeliczenie świadczenia i uwzględnienie zarobków osiągniętych w 1992 r. w C. Ltd. sp. z o.o. w S. złożył w organie rentowym w dniu 14 czerwca 2012 r. i pomimo interwencji w 2018 r. i 2019 r. ten wniosek nie został rozpoznany. Powołał się na złożone w toku postępowania z 2010 r. umowę o pracę z dnia 4 maja 1992 r. i świadectwo pracy z dnia 2 grudnia 1992 r., potwierdzające jego zatrudnienie w C. Ltd. sp. z o.o. w S. od 27 kwietnia 1992 r. do 30 listopada 1992 r. na stanowisku inżyniera nadzoru budowlanego za wynagrodzeniem za pracę za cały ten okres w kwocie 10.800.000 zł miesięcznie. Wniósł o zmianę decyzji poprzez ponowne przeliczenie emerytury z uwzględnieniem zarobków osiągniętych w 1992 r., począwszy od dnia przyznania prawa do emerytury.

W odpowiedzi na odwołanie, organ rentowy wniósł o jego oddalenie przyznając, że wniosek ubezpieczonego z dnia 13 czerwca 2012 r., dotyczący spornego okresu zatrudnienia od 27 kwietnia 1992 r. do 30 listopada 1992 r., nie był rozpoznawany aż do dnia wydania decyzji z dnia 12 czerwca 2019 r. przeliczającej świadczenie od 13 maja 2019 r. Powołując się na treść art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 53, ze zm.) wyjaśnił, że przeliczenie emerytury jest możliwe tylko za okres 3 lat wstecz i to wówczas, gdy niższe świadczenie ubezpieczonego było następstwem błędu organu rentowego.

Sąd Okręgowy w S. wyrokiem z dnia 22 czerwca 2020 r. zmienił zaskarżoną decyzję organu rentowego w ten sposób, że przyznał ubezpieczonemu prawo do przeliczenia emerytury dodatkowo za okres od 1 czerwca 2012 r. do 30 kwietnia 2016 r. z uwzględnieniem wynagrodzenia uzyskiwanego w 1992 r. w C. Ltd. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w S. (punkt I) i oddalił odwołanie w pozostałym zakresie (punkt II) oraz przekazał Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S. do rozpoznania poprzez wydanie decyzji wniosek ubezpieczonego

o przyznanie prawa do odsetek w związku z przeliczeniem świadczenia (punkt III), a nadto stwierdził odpowiedzialność organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania prawidłowej decyzji w niniejszej sprawie (pkt IV).

Rozstrzygnięcie sądu zostało oparte na ustaleniach: decyzją z dnia 29 kwietnia 2011 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. przyznał W.R. prawo do emerytury od 10 grudnia 2010 r. (...). Świadczenie wyliczono zgodnie z zasadami określonymi w art. 26 ustawy emerytalnej, przy uwzględnieniu kapitału początkowego w kwocie 205.267,26 zł, wskaźnika wysokości wymiaru kapitału początkowego w wysokości 135,98%, ustalonego z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia (lecz bez zarobków z 1992 r., gdyż organ przyjął zarobki od maja do listopada 1992 r. w wysokości wynagrodzenia minimalnego). Organ zaliczył do okresów składkowych okres zatrudnienia w C. Ltd. sp. z o.o. w S. od 1 maja 1992 r. do 30 listopada 1992 r. (bez okresu od zatrudnienia w tej spółce od 27 kwietnia 1992 r. do 30 kwietnia 1992 r. z uwagi na brak odprowadzonych składek). W toku postępowania w przedmiocie prawa o emeryturę W.R. dołączył oryginał świadectwa pracy, stwierdzającego jego zatrudnienie w spółce C. Ltd. w S. od 27 kwietnia 1992 r. do 30 listopada 1992 r. na stanowisku inżyniera nadzoru budowlanego za wynagrodzeniem w wysokości 10.800.000 zł brutto. Dodatkowo złożył w styczniu 2011 r. oświadczenie, że w okresie zatrudnienia u tego pracodawcy nie przebywał na zwolnieniach lekarskich, firma została zlikwidowana. Złożył pisemne oświadczenie, że w umowach o pracę określono jedną stawkę miesięcznego wynagrodzenia, tj. 10.800.000 zł i wniósł o zaliczenie tych zarobków do podstawy wymiaru emerytury. Do oświadczenia dołączył oryginał umowy o pracę z dnia 4 maja 1992 r., ze wskazaną w niej wysokością wynagrodzenia za pracę w kwocie 10.800.000 zł brutto miesięcznie oraz oryginał tłumaczenia uwierzytelnionego z języka angielskiego umowy o pracę dotyczącej okresu pracy od 8 lipca 1992 r., z tożsamą stawką wynagrodzenia za pracę.

W dacie 13 czerwca 2012 r. ubezpieczony wniósł o ponowne rozpatrzenie powyższego wniosku dotyczącego uwzględnienia zatrudnienia w firmie C. Ltd. od 27 kwietnia 1992 r. do 30 listopada 1992 r. i przyjęcie zarobków do podstawy, od której ustalono wysokość emerytury. Do ponownego wniosku dołączył oświadczenie o tożsamej treści, jak w styczniu 2011 r. oraz kopię sporządzonej w języku angielskim umowy o pracę ze spółką C., obowiązującej od 8 lipca 1992 r. (której uwierzytelnione tłumaczenie dołączono w styczniu 2011 r.). W dniu 14 czerwca 2012 r. W.R. stawiał się do ZUS, gdzie naczelnik Wydziału Świadczeń Emerytalno-Rentowych A.J. sporządziła notatkę służbową (którą ubezpieczony podpisał), stwierdzającą, że zgłasza on prośbę „o ponowne rozpatrzenie okresu zatrudnienia w C. Ltd. od 27 kwietnia 1992 r. do 30 listopada 1992 r. i o przyjęcie do podstawy

wymiaru kwotę 10.800.000 st. zł wynikającą z dowodów pośrednich”. A.J. potwierdziła jednocześnie za zgodność z oryginałem kopię umowy o pracę dołączoną do wniosku z dnia 13 czerwca 2012 r., a także wystąpiła drogą służbową do pracownika ZUS A.G. z prośbą o wypożyczenie i udostępnienie akt płatnika składek C. Ltd., z uwagi na wpływ wniosku ubezpieczonego o przeliczenie podstawy wymiaru. Sąd Okręgowy ustalił, że po dniu 14 czerwca 2012 r. organ rentowy nie podjął jednak żadnych innych czynności w celu rozpoznania wniosku z dnia 13 czerwca 2012 r. W dniu 22 marca 2018 r. ubezpieczony wniósł o przeliczenie kapitału początkowego i emerytury z zastosowaniem wszystkich wprowadzonych zmian, a także zwrócił się z pytaniem czy jego sprawa, zainicjowana wnioskiem z dnia 14 czerwca 2012 r. nadal jest rozpatrywana, gdyż do chwili obecnej nie otrzymał stosownej decyzji w tej sprawie. Podkreślił, że nadal wnosi o przyjęcie wynagrodzeń z angażu za okres od maja do listopada 1992 r. Zaznaczył, iż nie posiada dodatkowych dokumentów ze spornego okresu niż te, które dotychczas przedłożył. Organ rentowy rozpoznając ten wniosek, decyzją z dnia 16 kwietnia 2018 r. ponownie ustalił wysokość kapitału początkowego, na kwotę 206.782,51 zł, przy przyjęciu wwpw kapitału na poziomie 137,41%, obliczonego z 10 kolejnych lat kalendarzowych, tj. 1972–1981. W załączniku do decyzji wskazał, że ubezpieczony nie udokumentował faktycznego wynagrodzenia za okres od 27 kwietnia 1992 r. do 30 listopada 1992 r., wobec czego przyjęto wynagrodzenie minimalne. W związku z powyższą decyzją, organ rentowy decyzją z dnia 19 kwietnia 2018 r. przeliczył też emeryturę.

W dacie 13 maja 2019 r. ubezpieczony wniósł o przeliczenie kapitału początkowego i emerytury, z uwzględnieniem wynagrodzeń uzyskanych podczas zatrudnienia od 27 kwietnia 1992 r. do 30 listopada 1992 r. w C. Ltd. Organ rentowy decyzją z dnia 21 maja 2019 r. odmówił jednak przeliczenia kapitału początkowego i emerytury argumentując, że do wniosku o przeliczenie ubezpieczony nie przedłożył nowych dowodów, które miałyby wpływ na wysokość świadczenia. W odwołaniu od powyższej decyzji ubezpieczony podniósł, że już wcześniej wnosił o doliczenie wynagrodzeń uzyskanych podczas zatrudnienia od 27 kwietnia 1992 r. do 30 listopada 1992 r. w C. Ltd. na podstawie świadectwa pracy z dnia 2 grudnia 1992 r., w którym pracodawca określił, jakie otrzymywał wynagrodzenie. Wskazał, że wszelkie niezbędne dokumenty posiada ZUS w jego aktach emerytalnych. ZUS nie przekazał tego odwołania do sądu, tylko wydał dwie decyzje: z dnia 7 czerwca 2019 r. o ponownym ustaleniu kapitału początkowego i z dnia 12 czerwca 2019 r. o przeliczeniu emerytury od 1 maja 2019 r. Pierwszą decyzją doliczył do okresu zatrudnienia okres od 27 kwietnia 1992 r. do 30 kwietnia 1992 r., zarobki za okres zatrudnienia w spółce C. Ltd. po 10.800 zł miesięcznie i ustalił wwpw kapitału początkowego z 10 kolejnych lat kalendarzowych, tj. lat 1988–1997, ustalając go na 144,50%. Tak ustalony kapitał początkowy wzrósł do 214.293,97 zł. Drugą decyzją

ustalił wysokość emerytury poczynając od 1 maja 2019 r. z uwzględnieniem zwaloryzowanej nowej wysokości kapitału początkowego.

W związku z tym, że w dniu 28 czerwca 2019 r. ubezpieczony wniósł o wypłatę wyrównania z odsetkami „od początku przyznania w błędnej wysokości emerytury”, organ rentowy decyzją z dnia 19 lipca 2019 r. przeliczył emeryturę od 1 maja 2016 r., tj. za okres 3 lat poprzedzających bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono ten wniosek. Należność za okres od 1 maja 2016 r. do 30 kwietnia 2019 r. obliczył i przyznał ubezpieczonemu wraz z odsetkami. W odwołaniu od tej decyzji ubezpieczony wniósł o wyrównanie emerytury za okres od dnia przyznania prawa do świadczenia. Sąd Okręgowy w S. postanowieniem z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. (...), przekazał organowi rentowemu do rozpoznania wnioski W.R. o wyrównanie świadczeń emerytalnych od 10 grudnia 2010 r. do 30 kwietnia 2016 r. i postanowieniem z dnia 27 listopada 2019 r. umorzył postępowanie w sprawie odwołania od decyzji z 19 lipca 2019 r.

Sąd Okręgowy w znacznej części uwzględnił odwołanie, wskazując jako podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia z pkt I wyroku art. 133 ust. 1 pkt 2 i art. 118 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 53 ze zm.). Podniósł, że W.R. od 13 czerwca 2012 r. konsekwentnie wnosił o przeliczenie emerytury z uwzględnieniem wynagrodzeń uzyskanych podczas zatrudnienia od 27 kwietnia 1992 r. do 30 listopada 1992 r. w C. Ltd. sp. z o.o. w S. Organ rentowy powinien był więc rozpatrzyć wniosek ubezpieczonego z dnia 13 czerwca 2012 r. i w drodze decyzji merytorycznie rozstrzygnąć sprawę. Zgłoszenie wniosku o przeliczenie emerytury powoduje bowiem wszczęcie postępowania, w którego wyniku powinna być wydana decyzja rozstrzygająca sprawę co do jej istoty lub w inny sposób kończąca to postępowanie. Skoro zatem wniosek o przeliczenie emerytury został zgłoszony przez ubezpieczonego z dniem złożenia (doręczenia) żądania organowi rentowemu, tj. 13 czerwca 2012 r., to organ ten powinien był przeliczyć świadczenie od czerwca 2012 r., tj. od miesiąca, w którym złożony był pierwotnie wniosek w tym przedmiocie. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że wniosek z czerwca 2012 r. z nieznanych przyczyn nie był przez kolejne lata rozpoznany i to pomimo tego, że ubezpieczony wnosił kolejne wnioski, które były ignorowane przez organ aż do wydania decyzji z dnia 19 lipca 2019 r., którą zresztą świadczenie błędnie ustalono dopiero od 1 maja 2016 r. W decyzji tej organ opierając się na tych samych dokumentach, które od dawna posiadał, przyznał ubezpieczonemu dodatkowo prawo do wyrównania świadczenia za okres 3 lat poprzedzających złożenie wniosku, lecz z nieznanych przyczyn po raz kolejny pominął wniosek z dnia 13 czerwca 2012 r. Organ powołując się przy decyzji z dnia 19 lipca 2019 r. na art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej przyznał się do popełnienia błędu, polegającego na nieuwzględnieniu dokumentów

dołączonych przez W.R. podczas postępowania o prawo do emerytury. Skoro jednak organ rentowy przyznał się do popełnienia przez siebie błędu i uwzględnił przy wyliczaniu świadczenia W.R. zarówno całość jego okresu zatrudnienia w spółce C., jak i jego zarobki wynikające z przedłożonych już w roku 2011 dokumentów, to brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia, dla którego aktualnie, przy rozpoznawaniu wniosku z roku 2012, takie uwzględnienie nie zostało dokonane. Nie zostały bowiem po czerwcu 2012 r. przedłożone żadne nowe dokumenty, ani też organ nie przeprowadził żadnego nowego postępowania. Sąd Okręgowy zatem uwzględnił odwołanie ubezpieczonego za okres od złożenia wniosku z czerwca 2012 r. Odnośnie do okresu poprzedzającego, podniósł, że błędnie oddalił odwołanie ubezpieczonego w pozostałym zakresie, tj. co do przeliczenia i wyrównania świadczenia od 10 grudnia 2010 r. do 31 maja 2012 r., bowiem wobec błędu organu prowadzącego do ustalenia pierwotnie niższego świadczenia emerytalnego, ubezpieczony słusznie domagał się, zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, przeliczenia świadczenia także za okres 3 lata wstecz, licząc od wniosku z czerwca 2012 r. Przy wydawaniu pierwszej decyzji, ustalającej ubezpieczonemu prawo do emerytury, organ dysponował bowiem tymi samymi dokumentami dotyczącymi przedsiębiorstwa C., co aktualnie.

Apelację od wyroku złożył organ rentowy, co do punktu I i IV, oraz ubezpieczony co do punktu I i II.

Skarżący organ rentowy rozstrzygnięciom zarzucił naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, przez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że w sprawie nastąpiły podstawy do przeliczenia emerytury dodatkowo za okres od 1 czerwca 2012 r. do 30 kwietnia 2016 r. Wskazując na powyższe, skarżący wniósł o zmianę wyroku w zakresie pkt I, przez oddalenie odwołania w całości oraz o ustalenie braku odpowiedzialności organu rentowego, ewentualnie o uchylenie wyroku w tej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji, oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Ubezpieczony, w apelacji co do części wyroku, tj. w zakresie pkt I i II zarzucił:

1. Naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. przez brak wszechstronnego rozważenia zebranego materiału dowodowego, tj. pominięcie faktu, iż wniosek o przeliczenie emerytury został złożony przed upływem trzech lat od przyznania świadczenia, wniosek nie został rozpoznany z przyczyn niezależnych od wnioskodawcy, chociaż świadczenie emerytalne powinno być przeliczone od początku jego przyznania.
2. Naruszenie art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, przez błędną wykładnię, co skutkowało wydaniem wyroku, w którym ustalono błędny okres, od którego powinno nastąpić przeliczenie i wypłata wyrównania emerytury.

Wskazując na powyższe, skarżący wniósł o zmianę wyroku w zakresie pkt II poprzez orzeczenie dodatkowo o prawie do przeliczenia emerytury od 10 grudnia 2010 r. do 31 maja 2012 r.

Sąd Apelacyjny rozważył sprawę i uznał, że

apelacja organu rentowego okazała się niezasadna, a apelacja ubezpieczonego zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie, uwzględniając treść art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c., wskazać należy, że Sąd Apelacyjny dokonując własnej oceny przedstawionego pod osąd materiału procesowego stwierdził, że Sąd Okręgowy prawidłowo przeprowadził postępowanie dowodowe, a poczynione ustalenia nie są wadliwe i znajdują odzwierciedlenie w treści przedstawionych w sprawie dowodów. Sąd Apelacyjny czyni ustalenia Sądu Okręgowego częścią uzasadnienia własnego wyroku, nie znajdując potrzeby ponownego ich szczegółowego przytaczania. Sąd Apelacyjny podzielił również pisemne rozważania prawne sądu pierwszej instancji, poczynione na płaszczyźnie, mającego zastosowanie w niniejszej sprawie, przepisu art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej na tle wniosku ubezpieczonego z dnia 13 czerwca 2012 r. (k. ...) oraz ocenę, że zaskarżona decyzja z dnia 23 marca 2020 r. powinna, w końcu rozpoznać wskazany wniosek w dotychczas nierozpoznanej części, tj. co do okresu od 1 czerwca 2012 r. do 30 kwietnia 2016 r. Sąd Okręgowy słusznie też dostrzegł, chociaż dopiero po wydaniu wyroku, że należało uznać odwołanie ubezpieczonego, co do przeliczenia emerytury od 10 grudnia 2010 r. do 31 maja 2012 r., tj. zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej za 3 lata wstecz od daty wniosku z czerwca 2012 r. Trafnie ocenił, że skoro organ rentowy nie rozpoznał wniosku z dnia 13 czerwca 2012 r., a przy decyzji z 2019 r. przyznał się w istocie do błędu, skoro na tej samej podstawie dowodowej ustalił wyższe od pierwotnie przyznanego świadczenie emerytalne, to normę art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej należało zastosować do wniosku z dnia 13 czerwca 2012 r. Sąd Apelacyjny, dzieląc ostateczne stanowisko Sądu Okręgowego, skorygował zaskarżony przez ubezpieczonego wyrok, w tej właśnie części.

Sąd Apelacyjny, odnosząc się do zarzutu organu naruszenia art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, wskazuje, że organ konsekwentnie, chociaż niesłusznie, nie dostrzegł faktu, że powinien był respektować swój prawny obowiązek rozpoznania wniosku z dnia 13 czerwca 2012 r., zaś wydanie przez organ, w późniejszym okresie kolejnych decyzji, nie zdezaktualizowało tego wniosku, ani w sensie jego istnienia, aktualności, ani zasadności. Organ rentowy, mimo pewnej obszerności pisemnych motywów wyroku Sądu Okręgowego, powinien był to dostrzec przed

wniesieniem apelacji, zamiast dalej ignorować oczywisty fakt, że nie tylko dopuścił się błędnego wyliczenia świadczenia podczas ustalania prawa do emerytury, ale też, uchylając się od rozpoznania wniosku z czerwca 2012 r., jak i kolejnych wniosków ubezpieczonego, naruszył prawo procesowe i prawo podmiotowe ubezpieczonego do ustalenia emerytury w prawidłowej wysokości. Za Sądem Okręgowym należy powtórzyć, że nierozpoznanie wniosku ubezpieczonego z dnia 13 czerwca 2012 r., powtórnego w dniach 14 czerwca 2012 r., 22 marca 2018 r. (k. ... akt dot. ustalenia kapitału początkowego) oraz 13 maja 2019 r. (k. ... tom I akt emerytalnych), skutkuje koniecznością przeliczenia przez organ świadczenia emerytalnego za cały okres, a nie tylko wskazany w decyzji z dnia 19 lipca 2019 r., czyli od 1 maja 2016 r. Należy dodać, że przy wskazanym wniosku z dnia 13 czerwca 2012 r. ubezpieczony przedłożył oryginał kolejnej umowy o pracę z C. Ltd. sp. z o.o. w Sz. (w związku ze skierowaniem ubezpieczonego od 8 lipca 1992 r. do pracy przy budowie ścieków w B.) oraz pisemne wyjaśnienia dotyczące spornego okresu od 27 kwietnia 1992 r. do 30 listopada 1992 r. (k. ... tom I akt emerytalnych). Ubezpieczony w toku postępowania, toczącego się z wniosku o przyznanie prawa do emerytury z dnia 30 grudnia 2010 r., złożył również pozostałe dokumenty, tj. umowę o pracę z dnia 4 maja 1992 r. (k. ... tom I akt emerytalnych), umowę o pracę przetłumaczoną przez tłumacza przysięgłego na język polski (k. ... tom I akt emerytalnych) i świadectwo pracy z dnia 2 grudnia 1992 r. (k. ... tom I akt emerytalnych), potwierdzające jego zatrudnienie w C. Ltd. sp. z o.o. w Sz. oraz uzyskiwane w całym spornym okresie od 27 kwietnia 1992 r. do 30 listopada 1992 r. niezmiennie wynagrodzenie za pracę w kwocie 10.800.000 zł miesięcznie. Sąd Apelacyjny podziela stanowisko prawne wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 20 września 2017 r., I UK 359/16 i z dnia 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14, że błąd organu rentowego obejmuje sytuacje, w których organ rentowy miał podstawy do przyznania świadczenia (w prawidłowej wysokości), lecz z przyczyn leżących po jego stronie tego nie uczynił. Za takie przyczyny można uznać wszelkie zaniedbania organu, który mimo dysponowania danymi co do wysokości zarobków ubezpieczonego, przyjął je w innej, zaniżonej wysokości. Twierdzenia organu, iż nie dopuścił się błędów stoją w sprzeczności ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym, skoro wskazany wniosek z dnia 13 czerwca 2012 r., powtórzony dnia następnego (w związku z wizytą ubezpieczonego w oddziale) – k. ... tom I akt emerytalnych – nie został wówczas rozpoznany, chociaż organ rentowy już wtedy posiadał niezbędny, a niekwestionowany przez organ, materiał dokumentarny, umożliwiający zgodnie z żądaniem wnioskodawcy przeliczenie świadczenia poprzez uwzględnienie w podstawie wymiaru ww. zarobków z 1992 r. (k. ... tom I akt emerytalnych). Zarówno w aktach emerytalnych, tomie I, jak i w osobno prowadzonych aktach, w których znajdują się decyzje w przedmiocie kapitału początkowego, t. II, brakuje jakichkolwiek śladów

dalszej aktywności organu i wyjaśnienia z jakich przyczyn zaniechał rozpoznania wniosku ubezpieczonego z dnia 13 czerwca 2012 r.

Należy zwrócić uwagę, że decyzja wydana w tożsamym okresie, tj. 14 czerwca 2012 r., nie dotyczyła żądania ubezpieczonego przeliczenia świadczenia w związku z jego zatrudnieniem w 1992 r., lecz zupełnie innej kwestii, tj. wznowienia wypłaty świadczenia od 1 lipca 2012 r. w związku z przedłożonym świadectwem pracy z dnia 15 kwietnia 2011 r., wskazującym, że ubezpieczony od 15 kwietnia 2011 r. nie kontynuował zatrudnienia.

Należy dodać, że ewentualne zaniedbania płatnika składek z zakresie rozliczania w 1992 r. zobowiązań publicznoprawnych w postaci odprowadzenia składek obciążają tylko płatnika i nie ma podstaw do tego, aby ubezpieczony, jako pracownik, ponosił z tego tytułu negatywne konsekwencje. W tych okolicznościach, twierdzenie organu o braku błędu po jego stronie, mimo zaniechania wydania decyzji, czy przrzucanie odpowiedzialności za ten stan rzeczy na ubezpieczonego (że milczał i nie domagał się wtedy wydania decyzji) jawi się, jako zupełnie niezasadne stanowisko w sprawie. Bez prawnego znaczenia pozostaje okoliczność, że ubezpieczony, mimo złożenia w 2012 r. wniosku o przeliczenie świadczenia, nie domagał się zaraz po jego złożeniu rozpoznania wniosku. To organ rentowy, który ma obowiązek działania w granicach prawa i na podstawie prawa, był zobligowany do wszczęcia postępowania i rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki, a następnie do wydania decyzji, od której ubezpieczony mógłby, ewentualnie odwołać się i tym samym doprowadzić do sądowej kontroli decyzji pod względem jej zgodności z prawem.

Podsumowując, nierozpoznanie wniosku ubezpieczonego nie pozbawiło uprawnionego prawa do przeliczenia świadczenia emerytalnego za cały wsteczny, sporny okres. Nadto, wobec błędu organu, który to błąd doprowadził do ustalenia niższego świadczenia, należało zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, przyznać ubezpieczonemu prawo do przeliczenia świadczenia także za okres 3 lat poprzedzających miesiąc złożenia wniosku z czerwca 2012 r.

Należy przypomnieć, że wskazane prawo podmiotowe do wypłaty należnego świadczenia emerytalnego pozostaje pod konstytucyjną ochroną zabezpieczenia społecznego w razie dożycia starości (osiągnięcia wieku emerytalnego) – art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, postępowanie organu rentowego, który mimo posiadania niezbędnego materiału dowodowego, nie rozpoznaje wniosku uprawnionego i nie wydaje decyzji, nie może prowadzić do pozbawienia wymienionego wypłaty należnego, a wypracowanego, świadczenia emerytalnego w związku z uzyskaniem wieku emerytalnego.

Wskazując na powyższe, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., orzekając co do istoty sprawy, zmienił zaskarżony wyrok w punkcie II i przyznał

ubezpieczonemu prawo do przeliczenia emerytury od 10 grudnia 2010 r. do 31 maja 2012 r. W konsekwencji przestawionej oceny prawnej, na podstawie art. 385 k.p.c. apelacja organu rentowego została oddalona.



Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie I Wydział Cywilny z dnia 30 grudnia 2021 roku (I ACa 454/21)

1. Art. 18 ust. 6 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości wskazuje w sposób wyraźny podmioty uprawnione do wyrażenia zgody na sprzedaż napojów alkoholowych, jeśli punkt sprzedaży ma być zlokalizowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. Katalog tych podmiotów jest katalogiem zamkniętym. Z treści przepisu wyraźnie wynika, że zarząd wspólnoty nie jest uprawniony do wyrażenia takiej zgody, nie jest on uprawniony by samodzielnie odnosić się do wniosku właściciela lokalu o jej wyrażenie.
2. W takich przypadkach zgoda musi pochodzić od właścicieli lokali, jako że stanowi ona czynność przekraczającą zwykły zarząd nieruchomością wspólną, a zatem do podejmowania decyzji w tej kwestii zarząd wspólnoty nie jest uprawniony. Do jej wyrażenia koniecznym jest więc podjęcie odpowiedniej uchwały wspólnoty mieszkaniowej, w budynku której planowane jest utworzenie lub kontynuowanie takiej placówki handlowej.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Agnieszka Bednarek-Moraś (spr.)

Sędzia: SA Edyta Buczkowska-Żuk

Sędzia: SA Zbigniew Ciechanowicz

Protokolant st. sekr. sąd.: Karolina Ernest

po rozpoznaniu w dniu 14 grudnia 2021 r. w Szczecinie na rozprawie sprawy z powództwa A.N. przeciwko Wspólnocie Mieszkaniowej nieruchomości przy ul. (...) w Z. o zapłatę na skutek apelacji pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Koszalinie z dnia 20 maja 2021 r., sygn. akt I C 224/20:

- I. oddała apelację;
- II. zasądza od powódki A.N. na rzecz pozwanej Wspólnoty Mieszkaniowej nieruchomości przy ul. (...) w Z. kwotę 4050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Uzasadnienie

Powódka A.N. po sprecyzowaniu ostatecznego stanowiska w sprawie domagała się zasądzenia od pozwanej Wspólnoty Mieszkaniowej Nieruchomości przy ul. (...) w Z. kwoty 84 350 złotych wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie za okres od dnia wniesienia powództwa do dnia zapłaty. Nadto wniosła o zasądzenie od pozwanej na swoją rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W pozostałym zakresie powództwo zostało cofnięte.

Pozwana Wspólnota wniosła o oddalenie żądań pozwu oraz rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, według norm przepisanych, w tym zastępstwa procesowego.

Wyrokiem z dnia 20 maja 2021 r. Sąd Okręgowy w Koszalinie w pkt 1 umorzył postępowanie w części, tj. o zasądzenie kwoty przekraczającej 84 350 złotych, w pkt 2 oddalił powództwo w pozostałej części, a w pkt 3 zasądził od powódki na rzecz pozwanej kwotę 5417,00 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu strony pozwanej.

Podstawę wyroku stanowiły następujące ustalenia faktyczne i prawne:

W dniu 10 marca 2010 r. w K. powódka jako przedsiębiorca prowadzący działalność pod firmą (...) z siedzibą w G. zawarła z (...) SA z siedzibą w P. umowę najmu lokalu użytkowego o numerze (...), usytuowanego na nieruchomości położonej przy ulicy (...) w K., będącego jej własnością. Powódka jako podmiot wynajmujący oświadczyła, że lokal może być przeznaczony na potrzeby sklepu, prowadzącego detaliczną sprzedaż głównie artykułów spożywczych, w tym napojów alkoholowych.

Dalej Sąd Okręgowy wskazał, że w tej umowie powódka wyraziła zgodę na prowadzenie w jej lokalu użytkowym usług głównie w zakresie handlu detalicznego, z przewagą branży spożywczej, w tym także na sprzedaż napojów alkoholowych tak przez Najemcę, jak i Podnajemcę lub inną osobę wprowadzoną w posiadanie lokalu na podstawie innego tytułu prawnego i oświadczyła, że w okresie trwania niniejszej umowy zgody swej nie cofnie. Jednocześnie powódka zobowiązała się – w ramach swoich możliwości – podjąć wszelkie niezbędne działania, które mogą

ułatwić najemcy uzyskanie wymaganych prawem zezwoleń na sprzedaż wyrobów alkoholowych w przedmiotowym lokalu.

W 2015 r. powódka rozwiodła się z mężem i dokonała pozasądowego podziału majątku dorobkowego. W jego wyniku przedmiotowy lokal użytkowy stał się jej wyłączną własnością.

Sąd ustalił ponadto, że w przedmiotowym lokalu użytkowym powódki działalność gospodarczą prowadziła I.K., jako franczyzobiorca (...) SA, która w dniu 6 listopada 2012 r. uzyskała zgodę od pozwanej na sprzedaż alkoholu w tymże lokalu użytkowym. Na podstawie tej zgody Wójt Gminy K. wydał stosowne zezwolenie, imienne dla I.K. na okres 5 lat.

Pismem z dnia 10 marca 2017 r. pozwana wspólnota lokalowa zwróciła się do Wójta Gminy K. o wygaszenie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dla podmiotu Sklep (...) ul. (...) w Z. i nie wydawanie nowych.

W odpowiedzi na to pismo Wójt Gminy K., pismem z dnia 10 kwietnia 2017 r. pouczył pozwaną, że zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wygasają samoistnie po upływie okresu, na jaki zostały wydane. Przedsiębiorca, który zamierza w dalszym ciągu prowadzić sprzedaż napojów alkoholowych od 1 października 2017 r. musi ze stosownym wyprzedzeniem złożyć wniosek o wydanie nowych zezwoleń. Uzyskanie ich nie będzie możliwe bez przedłożenia aktualnego dokumentu, o którym mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Jak ustalił Sąd Okręgowy w dniu 3 sierpnia 2017 r. Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe (...) z siedzibą w K. wniosło do pozwanej wspólnoty lokalowej o wyrażenie pisemnej zgody do przedłużenia zezwoleń na sprzedaż alkoholu w sklepie (...) ul. (...) Z. Wnioskująca uzasadniała swą prośbę tym, że zgoda ta jest potrzebna jako załącznik do wniosku o zezwolenie na sprzedaż alkoholu do Urzędu Gminy w K. Wnioskodawczyni chciała dalej prowadzić sklep (...), lecz dotychczasowe zezwolenia były ważne jedynie do 30 września 2017 r.

Pozwana na ten wniosek odpowiedziała pismem z dnia 25 sierpnia 2017 r., w którym odmówiła Przedsiębiorstwu Handlowo-Usługowemu (...) z siedzibą w K. zgody na sprzedaż alkoholu dla sklepu (...) przy ulicy (...) w Z.

Wówczas to powódka, pismem z dnia 31 sierpnia 2017 r. wystąpiła do zarządu pozwanej wspólnoty z wezwaniem do uzgodnienia terminu spotkania. Pismo to pozwana otrzymała 1 września 2017 r.

Kolejnym pismem z dnia 11 września 2017 r. skierowanym do zarządu pozwanej powódka poprosiła o zorganizowanie w trybie pilnym spotkania w celu omówienia dalszych zasad współpracy oraz propozycji rozwiązania istniejących problemów związanych z funkcjonowaniem w jej lokalu sklepu sieci (...). Jednocześnie powódka wskazała, że prośba o spotkanie jest związana z upływem ważności

zezwoleń na sprzedaż alkoholu w jej lokalu użytkowym dla franczyzobiorczyni i odmową wyrażenia zgody na przedłużenie tych zezwoleń. Pismo to pozwana odebrała 14 września 2017 r.

W dniu 8 lutego 2018 r. powódka zawarła z (...) SA z siedzibą w P. porozumienie do umowy najmu z dnia 10 marca 2010 r. W § 1 tego porozumienia strony zgodnie oświadczyły, że w związku z odmową Wspólnoty Mieszkaniowej udzielenia zgody na sprzedaż alkoholu w lokalu stanowiącym przedmiot najmu – strony rozwiązują tę umowę najmu ze skutkiem na dzień 31 marca 2018 r. Z kolei w § 2 tego porozumienia strony zgodnie oświadczyły, że w związku z zawarciem i rozwiązaniem przedmiotowej umowy najmu nie wnoszą i nie będą w przyszłości wnosić żadnych roszczeń finansowych i rzeczowych w stosunku do siebie, a rozliczenie objęte niniejszym porozumieniem jest pełne i ostateczne.

Pismem z dnia 25 kwietnia 2018 r. powódka zwróciła się do pozwanej z wnioskiem o podjęcie uchwały w sprawie przekształcenia jej nieruchomości lokalowej tj. byłego sklepu (...) na lokale mieszkalne.

Pozwana przygotowała projekt uchwały numer (...), z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie zmiany sposobu użytkowania lokalu użytkowego powódki na mieszkalny, poddała go pod głosowanie w trybie indywidualnego zbierania głosów i członkowie pozwanej wspólnoty wyrazili większościową zgodę na tę zmianę.

Pismem z dnia 18 października 2018 r. powódka zwróciła się do Komendanta KPP K. o udzielenie informacji o ilości interwencji przy jej lokalu tj. (...) przy ulicy (...) w Z. w latach 2015–2018. W odpowiedzi na to pismo poinformowano powódkę, że w tamtym okresie odnotowano trzy interwencje policji.

Nadto sąd ustalił, że powódka od 2016 r. nie uczestniczyła w corocznych zebraniach właścicieli lokali tworzących tę wspólnotę.

W oparciu o powyższe ustalenia Sąd Okręgowy uznał, że żądania pozwu nie były uzasadnione.

Jak wskazał Sąd zezwolenia na sprzedaż alkoholu w danym lokalu użytkowym, położonym na terenie Gminy K./Z. wydaje Wójt. Analiza jego pisma adresowanego do pozwanej wspólnoty lokalowej, z dnia z dnia 10 kwietnia 2017 r. wskazuje, że zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wygasają samoistnie po upływie okresu, na jaki zostały wydane. Przedsiębiorca, który zamierza w dalszym ciągu prowadzić sprzedaż napojów alkoholowych musi ze stosownym wyprzedzeniem złożyć wnioski o wydanie nowych zezwoleń. Uzyskanie ich nie jest możliwe bez przedłożenia aktualnego dokumentu, o którym mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, bowiem wnioskodawca musi do wniosku dołączyć zgodę właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku, jeżeli punkt sprzedaży będzie zlokalizowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym.

Dalej Sąd wskazał, franczyzobiorca najemcy uzyskał zgodę na sprzedaż alkoholu dopiero 2,5 roku później bo dopiero w listopadzie 2012 r., na okres 5 lat, do końca września 2017 r., przy czym nie uzyskał wówczas stosownej uchwały pozwanej wspólnoty lokalowej lecz wystarczającą była pisemna zgoda podpisana przez zarządcę J.T. (1). Ponadto sklep (...) działał przez ten okres czasu bez sprzedaży napojów alkoholowych i ta sytuacja była akceptowana tak przez franczyzobiorcę, jak i najemcę lokalu powódki.

Z ustaleń sądu wynika, że franczyzobiorca wystąpił do pozwanej wspólnoty z pisemnym wnioskiem o wyrażenie zgody na dalszą sprzedaż napojów alkoholowych w lokalu użytkowym powódki i w ciągu trzech tygodni pozwana wyraziła swoje zdanie na piśmie, nie wyrażając na to zgody.

Jak wskazał Sąd Okręgowy w świetle ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zwłaszcza jej art. 18 ust 6 pkt 3, pozwana postępowała zgodnie z prawem, nie musiała swojej zgody wyrażać w formie uchwały, bowiem wystarczała decyzja podjęta przez upoważniony Zarząd Wspólnoty. Zgoda dotyczyła bowiem działalności gospodarczej nie właściciela lokalu, a jego podnajemcy, a nadto nie obejmowała swoją treścią części wspólnych nieruchomości, a dotyczyła wyłącznie konkretnego podmiotu korzystającego z lokalu użytkowego powódki.

Świadomość trybu uzyskiwania zezwoleń na sprzedaż alkoholu w lokalu położonym w budynku wielomieszkaniowym była znana stronom przedmiotowej umowy najmu, bowiem powódka i (...) SA w jej treści zawarły zapis „A.N. zobowiązuje się – w ramach swoich możliwości – podjąć wszelkie niezbędne działania, które mogą ułatwić najemcy uzyskanie wymaganych prawem zezwoleń na sprzedaż wyrobów alkoholowych w przedmiotowym lokalu”.

W ocenie Sądu Okręgowego prośba powódki o spotkanie z Zarządem Wspólnoty w celu omówienia dalszych zasad współpracy oraz propozycji rozwiązania istniejących problemów związanych z funkcjonowaniem w jej lokalu sklepu sieci (...) nie była działaniem wystarczającym. Prawdą jest, że powódka wskazała w swoim piśmie, że prośba o spotkanie jest związana z upływem ważności zezwoleń na sprzedaż alkoholu w jej lokalu użytkowym dla franczyzobiorczyni i odmową wyrażenia zgody na przedłużenie tych zezwoleń. Jednakże zdaniem Sądu powódka nie wyczerpała wszystkich możliwości, aby pomóc franczyzobiorczyni w uzyskaniu wymaganego zezwolenia.

Jak zważył Sąd Okręgowy, powódka mogła złożyć do pozwanej wspólnoty, jej zarządu, wniosek, aby ten poddał pod głosowanie projekt uchwały, w treści której członkowie pozwanej wyraziliby zgodę lub nie, na sprzedaż alkoholu w lokalu użytkowym powódki, tak na jej rzecz bądź na rzecz podmiotu wskazanego przez powódkę. W tym zakresie pozwana nie miała inicjatywy uchwałodawczej, bowiem udzielenie takiej zgody nie mieści się w zakresie normowania art. 22 ust 2 ustawy

o własności lokali, gdyż nie dotyczy części wspólnych nieruchomości. Takiej inicjatywy uchwałodawczej powódka jednak nie podjęła, co zresztą przyznała słuchana w charakterze strony.

Dalej Sąd pierwszej instancji wskazał, że z taką inicjatywą powódka wystąpiła później, kiedy pismem z dnia 25 kwietnia 2018 r. zwróciła się do pozwanej Wspólnoty z wnioskiem o podjęcie uchwały w sprawie przekształcenia jej nieruchomości lokalowej tj. byłego sklepu (...) na lokale mieszkalne. Wówczas to pozwana przygotowała projekt uchwały numer (...), z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie zmiany sposobu użytkowania lokalu użytkowego powódki na mieszkalny, poddała go pod głosowanie w trybie indywidualnego zbierania głosów i członkowie pozwanej wspólnoty wyrazili większościową zgodę na tę zmianę.

Sąd Okręgowy uznał więc, że brak uchwały pozwanej wspólnoty lokalowej w przedmiocie zezwolenia na sprzedaż alkoholu w lokalu powódki był następstwem wyłącznie zaniechania inicjatywy uchwałodawczej ze strony powódki.

Słuchani w sprawie powódka oraz członek zarządu pozwanej K.Ś. i zarządca J.T. (1) przyznali, że w związku z prośbą A.N. doszło do spotkania przedstawicieli pozwanej z powódką. Było to spotkanie nieformalne. Podczas tego spotkania przedstawiciele pozwanej przyznali, że były ustne skargi właścicieli lokali na bałagan pod tym sklepem (...), że był pity alkohol pod sklepem i zakłócana cisza nocna bowiem sklep był czynny do 23.00. Z tego spotkania nie sporządzono żadnej notatki, ani też nie doszło do żadnych wiążących ustaleń. Fakt takiego przebiegu spotkania potwierdziła pracownica (...) SA M.K.

Sąd pierwszej instancji dał wiarę zeznaniom tych osób, albowiem ich treść była zbieżna, co do przebiegu tego spotkania i padających zarzutów, co do niewłaściwego prowadzenia sklepu (...) przez francyzobiorcę.

Sąd podkreślił, że powódka zarówno w dacie zawarcia przedmiotowej umowy najmu, jak i później była przedsiębiorcą. W tej sytuacji Sąd uznał, że od przedsiębiorcy można wymagać większej znajomości prawa, w tym ustawy o własności lokali. Powódka będąc właścicielką lokalu użytkowego i prowadząc aktywnie działalność gospodarczą winna korzystać nie tylko z fachowej wiedzy księgowej (z usług której korzystała co przyznała słuchana w charakterze strony) lecz również, nawet doraźnie z wiedzy prawnika.

Nadto w ocenie Sądu Okręgowego decyzja Zarządu pozwanej wspólnoty o odmowie zgody dla francyzobiorcy na dalszą sprzedaż alkoholu w lokalu powódki nie była ani bezprawna, ani subiektywna, lub też nie poparta żadnymi obiektywnymi przesłankami. Z niespornych ustaleń sądu wynika, że w latach 2015–2018 były interwencje Policji przy lokalu powódki przy ulicy (...) w Z., bezpośrednio związane z działalnością sklepu (...). Były to trzy interwencje. Jednakże zdaniem sądu nie ilość tego typu interwencji winna decydować o ewentualnym wyrażeniu

zgody przez pozwaną na dalszą sprzedaż alkoholu w lokalu powódki. Już sam fakt determinacji członków pozwanej wspólnoty, którzy zdecydowali się na takie ostateczne kroki nie mogąc znieść zakłócania ich spokojnego zamieszkiwania i brak reakcji franczyzobiorcy na naganne zachowanie klientów jej sklepu są wymownym dowodem na to, że brak zgody był reakcją na niezgodne z prawem postępowanie najemcy/franzyzobiorcy lokalu użytkowego powódki.

Dodatkowo Sąd zauważył, że umowa zawarta przez powódkę z (...) SA przez pierwsze dwa lata jej obowiązywania nie opierała się na wymogu uzyskania koncesji na sprzedaż alkoholu w tym lokalu. Najemca nie zrezygnował z korzystania z lokalu powódki i płacił jej umówiony czynsz najmu. Z ustaleń sądu wynika, że najem miał trwać do marca 2020 r. Brak jest konsekwencji w zachowaniu najemcy, który przez 2,5 roku mógł wynajmować lokal powódki bez możliwości sprzedaży w nim alkoholu, zaś przez ostatnie dwa lata bez tej możliwości lokal powódki nie był już dla niego atrakcyjny.

Zaakcentowano również, że powódka zawierając z (...) SA porozumienie (z dnia 8 lutego 2018 r.) dobrowolnie zrezygnowała z należnego jej od najemcy odszkodowania za przedterminowe zakończenie umowy najmu. Umowa ta nakładała jedynie na powódkę zobowiązanie, że w ramach swoich możliwości, podejmie wszelkie niezbędne działania, które mają ułatwić najemcy uzyskanie wymaganych prawem zezwoleń na sprzedaż wyrobów alkoholowych w przedmiotowym lokalu. Powódka nie przedstawiła żadnego dowodu, że najemca zarzucił jej brak tego typu działań na rzecz franczyzobiorcy.

Sąd Okręgowy zauważył, że powódka nie przedstawiła żadnych dowodów na to, że podjęła kroki niezbędne do znalezienia kolejnego najemcy jej lokalu użytkowego, aby zmniejszyć potencjalne straty po wcześniejszym zakończeniu współpracy z (...) SA. Wręcz przeciwnie swoim zachowaniem dała sygnał, że zamierza przekształcić swój dotychczasowy lokal użytkowy na lokale mieszkalne. Taką wolę powódka wyraziła już w kwietniu 2018 r. występując z wyżej opisanym wnioskiem do pozwanej wspólnoty. Pozwana, jej członkowie wyrazili na to zgodę.

W konsekwencji Sąd meriti uznał, że pozwana swoim zachowaniem nie naruszyła żadnego przepisu ustawy o własności lokali, ani też ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tak by po stronie powodowej powstały podstawy do zgłaszania roszczeń odszkodowawczych o charakterze majątkowym. Z tego też względu sąd powództwo oddalił w części dotyczącej zmodyfikowanego żądania pozwu (punkt drugi wyroku).

Sąd Okręgowy, wobec zmodyfikowania żądania przez powódkę, umorzył postępowanie w sprawie w części tj. o zasądzenie kwoty przekraczającej 84 350 zł (punkt pierwszy wyroku).

O kosztach sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodziła się powódka, zaskarżając je w części tj. co do pkt II. i III.

Orzeczeniu Sądu I instancji apelująca zarzuciła:

1. Naruszenie art. 18 ust.6 pkt 3 ustawy z dnia 18 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 22 ust. 1–3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali oraz art. 60 k.c. przez błędną wykładnię i zastosowanie polegającą na przyjęciu, iż jedynie formalny wniosek powódki mógł stanowić wystarczającą podstawę do podjęcia przez wspólnotę działań w zakresie wydania stosownej zgody w formie prawem przewidzianym, a tym samym pozwanej Wspólnocie odmawiającej zgody na piśmie agentowi sklepu mieszczącego w lokalu powódki oraz ignorującej pisma powódki dot. konieczności wydania stosownej zgody nie można przypisać zachowania niezgodnego z prawem.
2. Naruszenia art. 415 k.c. w zw. z art. 140 k.c. poprzez ich błędną interpretację i zastosowanie skutkujące uznaniem, iż pozwana Wspólnota nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej wobec pozwanej albowiem w żaden sposób nie ograniczała w sposób arbitralny uprawnień właścicielskich powódki, a jej zachowanie było zgodne z przepisami prawa choć właściwa subsumpcja przepisów prawa do ustalonego stanu faktycznego powinna prowadzić do zgoła przeciwnego wniosku.
3. Naruszenie art. 233 k.p.c. poprzez ocenę dowodów przeprowadzonych w sprawie w sposób niezgodny z ich treścią, logiką oraz doświadczeniem życiowym, skutkujący:
4. brakiem uwzględnienia, że pierwotnie francyzobiorca najemcy uzyskał zgodę na sprzedaż alkoholu na podstawie pisemnej zgody wydanej przez zarządcę J.T. (1) tj. w takiej samej formie, w jakiej pozwana Wspólnota odmówiła wydania zgody francyzobiorcy I.K. w odpowiedzi na jej pisemny wniosek i tym samym braku związku przyczynowo skutkowego pomiędzy dokonaniem przez Wspólnotę naruszeniem przepisów prawa dot. zachowania właściwej formy wyrażenia zgody, bądź udzielenia odmowy na sprzedaż alkoholu z zachowaniem powódki, a tym bardziej przypisywania jej odpowiedzialności za powyższy stan rzeczy z uwagi na rzekomy brak skorzystania przez nią z inicjatywy uchwałodawczej,
5. ustaleniem, iż brak jest związku przyczynowego między brakiem zgody na sprzedaż alkoholu, a rozwiązaniem umowy pomiędzy powódką a siecią (...) z uwagi na fakt, iż przez dwa lata (na początku działalności sklepu żabka) nie posiadał on koncesji na alkohol przy jednoczesnym pominięciu faktu, iż dowody zgromadzone w sprawie potwierdzały fakt rozwiązania umowy w związku z utratą koncesji.
6. Naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. poprzez niewskazanie wszystkich elementów umożliwiających prawidłową kontrolę zaskarżonego wyroku albowiem

samo stwierdzenie, iż pozwana swoim zachowaniem nie naruszyła żadnego przepisu ustawy o własności lokali ani też ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi nie stanowi wystarczającego wyjaśnienia podstawy prawnej wyroku.

7. Brak rozpoznania istoty sprawy.

Mając na uwadze powyższe powódka wniosła o uchylenie pkt II i III zaskarżonego orzeczenia i przekazanie w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Ewentualnie domagała się ona zmiany pkt II, III zaskarżonego orzeczenia poprzez zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kwoty 84 350,00 złotych z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia wniesienia powództwa do dnia zapłaty oraz zasądzenie na rzecz powódki o pozwanej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych wraz opłatą skarbową od pełnomocnictwa, a także zasądzenie od pozwanej Wspólnoty na rzecz powódki kosztów postępowania za obie instancje, w tym koszty zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwana wniosła o oddalenie apelacji w całości i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym zastępstwa procesowego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powódki nie zawierała jakichkolwiek argumentów, mogących stanowić podstawę do skutecznego zakwestionowania stanowiska Sądu pierwszej instancji, tym samym okazując się bezzasadną.

Podkreślenia na wstępie wymaga, że rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy sprowadzało się do oceny zarzutów zgłoszonych w apelacji strony powodowej. Obowiązek rozpoznania sprawy w granicach apelacji (art. 378 § 1 k.p.c.), oznacza związaną sądu odwoławczego zarzutami prawa procesowego (zob. Sąd Najwyższy m.in. w uchwale z 31 stycznia 2008 r., sygn. akt III CZP 49/07, Legalis nr 92438), za wyjątkiem tego rodzaju naruszeń, które skutkują nieważnością postępowania. Nie dostrzegając ich wystąpienia w niniejszej sprawie, a nadto akceptując argumentację materialnoprawną Sądu pierwszej instancji, w tych wszystkich jej aspektach, które nie zostały objęte zarzutami apelacyjnymi, jak również poczynione przez ten Sąd ustalenia faktyczne (w oparciu o przeprowadzone w sprawie dowody), zadość wymogowi konstrukcyjnemu niniejszego uzasadnienia czyni odwołanie się do tej argumentacji, bez potrzeby jej powielania. Jak słusznie bowiem wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 8 września 2015 r., I UK 431/14, niepubl., zakres odpowiedniego zastosowania art. 328 § 2 k.p.c. w postępowaniu przed sądem drugiej instancji (art.

391 § 1 k.p.c.) zależy od treści wydanego orzeczenia oraz, w dużym stopniu, od przebiegu postępowania apelacyjnego (np. tego, czy przed sądem apelacyjnym były przeprowadzane dowody), a także od działań procesowych podjętych przez sąd odwoławczy, dyktowanych rodzajem zarzutów apelacyjnych oraz limitowanych granicami wniosków apelacji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 2005 r., IV CK 202/05, LEX nr 173639). W przypadku, gdy sąd odwoławczy, oddalając apelację, orzeka, jak w niniejszej sprawie, na podstawie materiału zgromadzonego w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, nie musi powtarzać dokonanych już wcześniej ustaleń i ich motywów. Wystarczy stwierdzenie, że przyjmuje je za własne. Także jeżeli sąd drugiej instancji podziela ocenę prawną, jakiej dokonał sąd pierwszej instancji i uznaje ją za wyczerpującą, wystarczy stwierdzenie, że podziela argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku sądu pierwszej instancji (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 9 marca 2006 r., I CSK 147/05, LEX nr 190753; z 16 lutego 2006 r., IV CK 380/05, LEX nr 179977; z 8 października 1998 r., II CKN 923/97, OSNC 1999 Nr 3, poz. 60).

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu nierozpoznania istoty sprawy, jako najdalej idącego, trzeba wskazać, że nie był on uzasadniony. Uchybienia tego powódka błędnie upatrywała w tym, że poza oceną Sądu pozostał szereg okoliczności faktycznych, które winny być przedmiotem zastosowania określonych norm prawa materialnego, w tym także czy w realiach niniejszej sprawy nie doszło do nakładania przez pozwaną wspólnotę obowiązku lub wprowadzania ograniczeń, sprzecznych z regulacją prawa własności w Kodeksie cywilnym oraz przepisami pozostałych ustaw szczególnych mających zastosowanie dla stanu faktycznego sprawy.

Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku, że nierozpoznanie istoty sprawy, które może skutkować na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. uchyleniem zaskarżonego wyroku przez sąd odwoławczy i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania, zachodzi wówczas, gdy sąd pierwszej instancji nie orzekł w ogóle merytorycznie o żądaniach stron, zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania pozwu albo pominął merytoryczne zarzuty pozwanego. Do nierozpoznania istoty sprawy dojdzie w szczególności w razie oddalenia powództwa z uwagi na przyjęcie przedawnienia roszczenia, prekluzji lub braku legitymacji procesowej strony, której oceny sąd drugiej instancji nie podziela (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1998 r., II CKN 897/97, OSNC 1999/1/22 i z dnia 14 maja 2002 r., V CKN 357/00, LEX nr 55513). Taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszej sprawie, bowiem wbrew twierdzeniom skarżącej Sąd Okręgowy orzekł merytorycznie o jej żądaniu, wskazał i zbadał materialną podstawę powództwa, a także odniósł się do zarzutów stron.

Nadto odnotować trzeba, iż zarzut sformułowany przez powódkę jest ogólnikowy i jako tak sformułowany nie poddaje się kontroli instancyjnej. Niemniej

jednak Sąd Apelacyjny nie dostrzega, by Sąd Okręgowy dopuścił się uchybienia w tym zakresie. Skarżąca w apelacji wskazuje na szereg pominiętych przy ocenie prawnej okoliczności faktycznych, nie precyzując przy tym, o które dokładnie okoliczności faktyczne chodzi. Zarzuca ona również, że Sąd Okręgowy nie zbadał, czy w realiach niniejszej sprawy nie doszło do nakładania przez pozwaną wspólnotę obowiązku lub wprowadzania ograniczeń, sprzecznych z regulacją prawa własności w Kodeksie cywilnym oraz przepisami pozostałych ustaw szczególnych mających zastosowanie dla stanu faktycznego sprawy. Wbrew podniesionym twierdzeniom, Sąd Okręgowy wskazał, że podstawą żądania pozwu było roszczenie odszkodowawcze i ocenił jego zasadność, ustosunkował się on także do podniesionych w trakcie postępowania przez obie strony twierdzeń i zarzutów, dając temu wyraz w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Sąd niższej instancji ocenił także twierdzenia powódki odnośnie bezprawności działania pozwanej w kontekście przepisów ustawy o własności lokali, i ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz Kodeksu cywilnego.

Chybiony okazał się także zarzut odwołujący się do naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. Zważyć należy, że jego skuteczność ograniczona jest do sytuacji, w której treść uzasadnienia skarżonego orzeczenia uniemożliwia kontrolę instancyjną. W systemie apelacyjnym, w którym Sąd drugiej instancji jest sądem merytorycznym, a postępowanie odwoławcze jest kontynuacją postępowania przed sądem pierwszoinstancyjnym, uchybienia w formie uzasadnienia, nieprowadzące do trudności w identyfikacji motywów rozstrzygnięcia sprawy, nie mają znaczenia dla możliwości rozpoznania apelacji. W tym kontekście wskazać należy, że z treści uzasadnienia Sądu Okręgowego w oczywisty sposób wynika treść dokonanych ustaleń oraz motywy, którymi kierował się Sąd przy dokonywaniu oceny prawnej, a także wskazywane przez skarżącą przepisy ustawy o własności lokali i ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, które zostały ocenione przez Sąd Okręgowy pod kątem działania pozwanej.

Za pozbawiony racji uznano również zarzut naruszenia art. 233 k.p.c.

W tym miejscu przypomnieć należy, że wynikająca z art. 233 § 1 k.p.c. swoboda w ocenie wiarygodności i mocy dowodów polega na dokonywaniu tej oceny według własnego przekonania powziętego w wyniku bezpośredniego zetknięcia się z dowodami. Sąd porównuje wnioski wynikające z poszczególnych dowodów przy uwzględnieniu zasad logiki i doświadczenia życiowego i w efekcie ocenia ich wiarygodność. Jeżeli więc z określonego materiału dowodowego sąd wyprowadza wnioski logicznie poprawne i zgodne z zasadami doświadczenia życiowego, to taka ocena dowodów musi być uznana za prawidłową, choćby nawet w równym stopniu, na podstawie tego samego materiału dowodowego (np. po uznaniu innych

z wykluczających się dowodów za wiarygodne), dawały się wyprowadzić wnioski odmienne.

W związku z tym dla skutecznego postawienia zarzutu wadliwości ustaleń wobec naruszenia normy art. 233 § 1 k.p.c. nie wystarczy samo twierdzenie strony skarżącej o nieprawidłowości dokonanych ustaleń faktycznych, odwołujące się do stanu faktycznego, który jej zdaniem odpowiada rzeczywistości (przedstawienie przez skarżącego własnej, odmiennej od sądowej, oceny materiału procesowego i poszczególnych dowodów). Skuteczny zarzut naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów musi prowadzić do podważenia podstaw tej oceny z wykazaniem, że jest ona rażąco wadliwa lub oczywiście błędna (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 2004 r. IV CK 274/03, LEX nr 164852). Konieczne jest wskazanie przez skarżącego konkretnych przyczyn dyskwalifikujących wywody sądu pierwszej instancji w zakresie tej oceny. W szczególności strona skarżąca powinna wskazać, jakie kryteria oceny naruszył sąd, analizując materiał dowodowy, uznając brak wiarygodności i mocy dowodowej poszczególnych dowodów lub niesłusznie im ją przyznając (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2001 r., IV CKN 970/00, LEX nr 52753). Jako zasadnicze kryteria tej oceny wyróżnia się zgodność wniosków sądu z zasadami logiki i doświadczenia życiowego oraz komplementarność (spójność) argumentacji polegającą na wyprowadzaniu poprawnych wniosków z całokształtu materiału procesowego. Spójność ta będzie więc naruszana w przypadku nieuzasadnionego pominięcia przez Sąd wniosków przeciwnych wynikających z części dowodów.

Podkreślić też trzeba, że w ramach swobody oceny dowodów, mieści się też wybór określonych dowodów spośród dowodów zgromadzonych, pozwalających na rekonstrukcję istotnych w sprawie faktów. Sytuacja, w której w sprawie pozostają zgromadzone dowody mogące prowadzić do wzajemnie wykluczających się wniosków, jest sytuacją immanentnie związaną z kontrydiktoryjnym procesem sądowym. Weryfikacja dowodów i wybór przez Sąd orzekający w pierwszej instancji określonej grupy dowodów, na podstawie których Sąd odtwarza okoliczności, które w świetle przepisów prawa materialnego stanowią o istotnych w sprawie faktach, stanowi realizację jednej z płaszczyzn swobodnej oceny dowodów. Powiązanie przy tym wynikających z dowodów tych wniosków w zgodzie z zasadami logiki i doświadczenia życiowego wyklucza możliwość skutecznego zdyskwalifikowania dokonanej przez Sąd oceny, tylko z tej przyczyny, że w procesie zgromadzono też dowody, prowadzące do innych, niż wyprowadzone przez Sąd pierwszej instancji, wniosków.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego ocena dokonana przez Sąd pierwszej instancji odpowiada wszystkim wskazanym wyżej kryteriom. Ocena dowodów dokonana została w sposób obiektywny, rzetelny i wszechstronny. Wszystkie przeprowadzone

dowody zostały przez Sąd Okręgowy przywołane i omówione. Ocena dowodów, co do faktów istotnych w sprawie, nie narusza ani reguł logicznego myślenia, ani zasad doświadczenia życiowego, czy właściwego kojarzenia faktów. Zaznaczyć przy tym należy, że Sąd orzekający w pierwszej instancji – oceniając pojedyncze dowody – zgodnie z przepisem art. 233 § 1 k.p.c. – odniósł ich znaczenie do całego, zebranego w sprawie materiału dowodowego. Podkreślić też trzeba, że z wyводу Sądu Okręgowego wynika, że odniósł się także do treści pism z dnia 10 marca 2017 r. oraz z 10 kwietnia 2017 r. (k. 219–220), ustalając prawidłowo ich treść. Nie sposób, więc podzielić zarzutu naruszenia powyższego przepisu w sposób i w okolicznościach zarzucanych przez stronę skarżącą. W apelacji wywiedzionej w niniejszej sprawie nie wskazano okoliczności pozwalających na przypisanie Sądowi Okręgowemu naruszenia opisanego wyżej wzorca oceny dowodów. Skarżąca formułując zarzuty przekroczenia zasady swobodnej oceny dowodów nie przeprowadziła wyводу wykazującego naruszenie zasad logicznego rozumowania, czy doświadczenia życiowego. Już tylko z tego względu podniesiony zarzut powódki nie zasługiwał na uwzględnienie. Nadto zauważyć należy, że zarzuty apelującej w tej części odnoszą się w zasadzie do oceny prawnej roszczenia, przede wszystkim do uznania przez Sąd Okręgowy braku związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zdarzeniem a szkodą.

Powództwo w niniejszej sprawie powódka motywowała twierdzeniem, że w związku z niepodjęciem uchwały przez pozwaną, uniemożliwiła ona powódce dalsze korzystanie z jej lokalu, w sposób zgodny z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, a także uniemożliwiła pobieranie pożytków stanowiących podstawę dochodu powódki. Zdaniem powódki zarząd pozwanej, kierując się subiektywnymi i tylko sobie znanymi pobudkami, podjął bezprawne działania zmierzające do ograniczenia praw właścicielskich powódki, w tym działania wyprzedzające nawet formalny wniosek ówczesnego franczyzobiorcy.

Zgodnie z art. 18 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi do wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych należy załączyć zgodę właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora takiego budynku.

W świetle art. 6 tej ustawy ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości, tworzą wspólnotę mieszkaniową. Według art. 18 ust. 1 właściciele lokali mogą określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej lub prawnej. Przy braku określenia odmiennego sposobu zarządu obowiązują wówczas ustawowe zasady (art. 18 ust. 3). Stosownie do art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o własności lokali zarząd kieruje sprawami wspólnoty mieszkaniowej i reprezentuje ją na zewnątrz, przy czym czynności zwykłego zarządu podejmuje samodzielnie, do podjęcia zaś czynności

przekraczających zakres zwykłego zarządu potrzebna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie tej czynności. Uchwały podejmowane są według reguł przewidzianych w art. 23 cyt. ustawy.

Wobec treści przytoczonych regulacji nie można Sądowi pierwszej instancji postawić w sposób skuteczny zarzutu wadliwej wykładni art. 18 ust. 6 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Przepis ten wskazuje bowiem w sposób wyraźny podmioty uprawnione do wyrażenia zgody na sprzedaż napojów alkoholowych, jeśli punkt sprzedaży ma być zlokalizowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. Katalog tych podmiotów jest katalogiem zamkniętym. Z treści przepisu wyraźnie wynika, że zarząd wspólnoty nie jest uprawniony do wyrażenia takiej zgody, nie jest on uprawniony by samodzielnie odnosić się do wniosku właściciela lokalu o jej wyrażenie.

W takich przypadkach zgoda musi pochodzić od właścicieli lokali, jako że stanowi ona czynność przekraczającą zwykły zarząd nieruchomością wspólną, a zatem do podejmowania decyzji w tej kwestii zarząd wspólnoty nie jest uprawniony. Do jej wyrażenia koniecznym jest więc podjęcie odpowiedniej uchwały wspólnoty mieszkaniowej, w budynku której planowane jest utworzenie lub kontynuowanie takiej placówki handlowej.

Zarząd w pierwszej kolejności powinien więc zwrócić się do członków wspólnoty mieszkaniowej, dopiero gdy ci wyrażą swoją wolę w sposób prawem przewidziany (uchwała) na tej podstawie może złożyć stosowne oświadczenie, czyli w zależności od poczynionych ustaleń wyrazić zgodę lub nie. Kwestię tę należy zawsze oceniać, mając na uwadze stan prawny nieruchomości, ponieważ uprawnienie do wyrażenia pisemnej zgody na zewnątrz przypisano współwłaścicielom tylko w sytuacji braku dokonania wyboru zarządu nieruchomości wspólnej (zob. NSA w wyroku z dnia 18 czerwca 2009 roku, sygn. akt: II GSK 1060/08).

Odnosnie zaś podnoszonej przez powódkę kwestii, że zarządca J.T. (1) wyraził wcześniej zgodę, wskazać należy, że zgodnie z art. 18 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości był on do tego uprawniony. Zauważyć bowiem należy, że w katalogu tego przepisu jest wskazany zarządca budynku. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że brak dookreślenia w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi pojęcia „zarządcy” uzasadnia sięgnięcie do ustawy o własności lokali. Zgodnie z treścią zeznań J.T. (1) był on zarządcą – administratorem na zlecenie Zarządu Wspólnoty (była zawarta umowa o sprawowanie zarządu). Nie był on więc członkiem Zarządu Wspólnoty, a więc nie są to sytuacje tożsame.

Zauważyć przy tym należy, że z pisma z 10 kwietnia 2017 r. nie wynika w sposób jednoznaczny, że w marcu 2010 r. franczyzobiorca nie uzyskał stosownej uchwały pozwanej wspólnoty lokalowej, a wystarczającą była pisemna zgoda podpisana

przez zarządcę J.T. (1). W piśmie tym zacytowany został fragment pisma z 10 marca 2017 r., w którym wskazano, że zgoda udzielona na sprzedaż alkoholu dla Pani I.K. w imieniu Wspólnoty Mieszkaniowej z dnia 06.11.2012 roku na podstawie zgody właścicieli lokali podpisana przez Zarządcę J.T. (1) utraciła moc prawną. Niewątpliwie więc z treści tego pisma wynika, że zgoda zarządcy J.T. (1) została udzielona na podstawie zgody właścicieli. Nie wynika z tego w sposób niebudzący wątpliwości, że zgoda ta była samoistna. Powódka nie wykazała przy tym innymi dowodami, ażeby było tak, jak twierdzi w apelacji.

Mając na uwadze powyższe, wyrażenie zgody na sprzedaż napojów alkoholowych, jako pozostające w wyłącznej kompetencji wspólnoty mieszkaniowej wymagało podjęcia w tym zakresie uchwały.

Jak słusznie wskazał w uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy, inicjatywa uchwałodawcza w tym zakresie należała do powódki.

Ustawa o własności lokali nie nakłada żadnych ograniczeń w sprawach zgłaszania projektów uchwał. Ustawa mówi jedynie w jakich sprawach konieczne jest podjęcie uchwały właścicieli lokali (art. 22 ust. 2). Wynika stąd, że każdemu z członków wspólnoty mieszkaniowej przysługuje prawo inicjatywy w sprawach uchwał. Każdy może proponować podjęcie uchwały w sprawie, którą uważa za istotną. Każdy może też proponować treść takiej uchwały. Propozycje te mogą być składane w dowolnym momencie.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 24 ust. 1 uchwały właścicieli lokali są podejmowane bądź na zebraniu, bądź w drodze indywidualnego zbierania głosów przez zarząd; uchwała może być wynikiem głosów oddanych częściowo na zebraniu, częściowo w drodze indywidualnego ich zbierania.

Z kolei zebrania ogółu właścicieli lokali zwoływane są zgodnie z art. 31 ustawy o własności lokali:

- a) mogą być także, w razie potrzeby, zwoływane przez zarząd lub zarządcę, któremu zarząd nieruchomością wspólną powierzono w sposób określony w art. 18 ust. 1,
- b) zwoływane są na wniosek właścicieli lokali dysponujących co najmniej 1/10 udziałów w nieruchomości wspólnej przez zarząd lub zarządcę, któremu zarząd nieruchomością wspólną powierzono w sposób określony w art. 18 ust. 1.

Nie ma przy tym racji powódka, wskazując, że o podjęcie takiej uchwały mógł wystąpić sam franczyzobiorca najemcy przedmiotowego lokalu (I.K.), co też uczynił w piśmie z dnia 3 sierpnia 2017 r., gdyż uprawnionymi są jedynie członkowie wspólnoty. Wniosek przeciwny prowadziłby do kuriozalnych sytuacji, w których każdy mógłby domagać się podjęcia uchwały przez dowolnie wybraną wspólnotę mieszkaniową, a to z kolei generowałoby dla tej wspólnoty zaangażowanie, czas i środki finansowe. Nawet w przypadku uznania, że prawo takie przysługuje jedynie

osobom, które mają w wydaniu jakiejś uchwały interes prawny, doprowadziłoby do sytuacji, w której wspólnota musiałaby w pierwszej kolejności ocenić, czy taki interes danej osobie w ogóle przysługuje, co także wiązałoby się z obciążeniem. Zauważyć w tym kontekście należy, że franczyzobiorca najemcy nie legitymował się w tym zakresie nawet upoważnieniem udzielonym przez powódkę. Wskazywany zaś przez skarżącą wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r. odnosi się do podmiotów ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, nie zaś do podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza we wspólnocie mieszkaniowej. W przeciwnym razie zapis zawarty w umowie najmu z dnia 10 marca 2010 r. pomiędzy powódką a (...) SA z siedzibą w P., a dotyczący zobowiązania się powódki do podjęcia działań, mogących ułatwić najemcy uzyskanie wymaganych prawem zezwoleń na sprzedaż wyrobów alkoholowych w przedmiotowym lokalu, byłby zbędny, bowiem najemca sam mógłby wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą w tej sprawie. Powódka musiała mieć tego świadomość, składając w umowie oświadczenie tej treści.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że z treści pisma z dnia 3 sierpnia 2017 r. nie wynika literalnie, żeby I.K. wystąpiła o podjęcie uchwały wyrażającej zgodę na sprzedaż przez niego alkoholu, a jedynie wniosła o wyrażenie zgody pisemnej niezbędnej do przedłużenia zezwolenia na sprzedaż alkoholu.

Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że powódka nie skorzystała z przysługującej jej inicjatywy uchwałodawczej. W pismach kierowanych do Zarządu Wspólnoty nie wносиła o podjęcie uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na sprzedaż napojów alkoholowych dla najemcy czy też dla franczyzobiorcy najemcy I.K., nie wносиła również o zwołanie zebrania ogółu właścicieli lokali zgodnie z przywołanym art. 31 ustawy o własności lokali. Na takim zebraniu przed poddaniem pod głosowanie stosownej uchwały, mogła ona spróbować przekonać pozostałych właścicieli do swoich racji. Tymczasem powódka w pismach wносиła jedynie o uzgodnienie terminu spotkania z Zarządem Wspólnoty. Nie można tym samym zgodzić się z apelującą, że wносиła ona w sposób konkludentny o podjęcie takiej uchwały. Zwłaszcza, że w pismach wyraźnie wzywa ona Zarząd Wspólnoty do uzgodnienia terminu spotkania z nią oraz do podania numeru telefonu do Zarządu. Niewątpliwie nie jest to równoznaczne z wnioskiem o zwołanie zebrania właścicieli, ani tym bardziej z wnioskiem o podjęcie uchwały. Powódka tym samym nie wykazała, że podjęła wszystkie możliwe kroki do tego, żeby franczyzobiorca otrzymał zgodę na sprzedaż alkoholu, do czego była zobowiązana na mocy zawartej umowy najmu z dnia 10 marca 2010 r. Zgodnie z tą umową powódka zobowiązała się bowiem – w ramach swoich możliwości – podjąć wszelkie niezbędne działania, które mogą ułatwić najemcy uzyskanie wymaganych prawem zezwoleń na sprzedaż wyrobów alkoholowych w przedmiotowym lokalu.

W realiach niniejszej sprawy, nie sposób uznać, że powódka wyczerpała wszystkie swoje możliwości, skoro nie skorzystała z inicjatywy uchwałodawczej, czy też nie wносиła o zwołanie zebrania ogółu właścicieli lokali. Należy mieć przy tym na uwadze, że powódka miała świadomość obowiązujących przepisów, skoro pismem z dnia z dnia 25 kwietnia 2018 r. zwróciła się do pozwanej z wnioskiem o podjęcie uchwały w sprawie przekształcenia jej nieruchomości lokalowej tj. byłego sklepu (...) na lokale mieszkalne (k. 221).

Jak wynika z powyższego, niepodjęcie stosownej uchwały przez pozwaną Wspólnotę było wynikiem zaniechań samej powódki.

Co istotne, zauważyć należy, że Wspólnota Mieszkaniowa w zakresie podjęcia decyzji o wyrażeniu (bądź też nie) zgody na sprzedaż alkoholu ma swobodę decyzji.

Zgodnie z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. Granicami korzystania przez właściciela ze swojego lokalu są więc: przepisy ustaw, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. W niniejszej sprawie wskazać należy, że prawo własności powódki jest ograniczone przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która w art. 18 ust. 6 pkt 3 wymaga wyrażenia zgody przez pozostałych współwłaścicieli budynku na sprzedaż alkoholu w lokalu użytkowym. Jest ono ograniczone także zasadami współżycia społecznego, albowiem korzystanie z prawa własności przez powódkę nie może zakłócać korzystania z prawa własności właścicieli lokali mieszkalnych.

Niewątpliwie sprzedaż alkoholi w lokalu użytkowym miała wpływ na korzystanie z pozostałych lokali, w szczególności zaś z lokali mieszkalnych, których właściciele są zmuszeni do znoszenia zachowań zakłócających spójność, porządek czy ciszę nocną przez klientów sklepu. Są to immisje w rozumieniu art. 144 k.p.c., do znoszenia których pozostali właściciele lokali nie mogą być zmuszani przez właściciela lokalu użytkowego. Oddziaływanie punktu sprzedaży alkoholu na otoczenie jest więc na tyle znaczne, że zgoda taka jest wymagana (art. 18 ust. 6 pkt 3 przywołanej powyżej ustawy), zaś członkowie wspólnoty mają prawo wyrazić swoje zdanie, czy akceptują sprzedaż napojów alkoholowych w lokalu wchodzącym w skład wspólnoty, czy też nie.

Z akt sprawy wynika, że funkcjonowanie sklepu w budynku przy ul. (...) w Z., w którym to istniała możliwość zakupu alkoholu, było uciążliwe dla mieszkańców. Świadczą o tym zeznania świadków, informacja o interwencjach Policji oraz pismo z dnia 10 marca 2017 r. pozwana wspólnota lokalowa zwróciła się do Wójta Gminy K. o wygaszenie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dla podmiotu Sklep (...) ul. (...) w Z. i nie wydawanie nowych.

Zgromadzony materiał dowodowy nie wskazuje zaś, żeby najemca podejmował jakiegokolwiek kroki, by wykluczyć lub chociażby ograniczyć uciążliwe sytuacje, do których dochodziło pod lokalem powódka. Posiadanie zaś zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wymaga szczególnej dbałości i ostrożności uprawnionego podmiotu w kwestii zachowania porządku publicznego zarówno w lokalu, jak i w najbliższej okolicy, gdzie jest sprzedawany alkohol.

Przedsiębiorca winien z własnej inicjatywy podejmować działania zapobiegające negatywnym skutkom spożycia alkoholu w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego (tak Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 maja 2015 roku, sygn. akt: II GSK 426/14).

Tym samym twierdzenia pozwanej, ażeby niepodjęcie korzystnej dla powódki i jej najemcy uchwały przez pozwaną Wspólnotę było niezgodne z przepisami prawa, nie były uzasadnione, a podniesiony w tym zakresie zarzut naruszenia art. 415 k.c. w zw. z art. 140 k.c. był niesłuszny.

W związku z powyższymi okolicznościami, za nieuzasadniony należało uznać zarzut naruszenia art. 415 k.c. Stosownie do treści tego przepisu, przesłankami odpowiedzialności deliktowej są zaistnienie szkody, wystąpienie zdarzenia, za które ustawa czyni odpowiedzialnym określony podmiot oraz związek przyczynowy pomiędzy czynem niedozwolonym, a szkodą w tej postaci, że stanowi ona jego zwykłe następstwo. Należy podnieść, że ciężar udowodnienia wszystkich tych okoliczności obciąża co do zasady poszkodowanego. Przy odpowiedzialności na zasadzie winy poszkodowany ma obowiązek wykazania okoliczności, które dadzą podstawę do postawienia zarzutu zawinionego działania lub zaniechania.

Powódka nie sprostала powyższym wymaganiom, co zostało trafnie ocenione przez Sąd Okręgowy. Powódka nie tylko nie wykazała, ażeby pozwana swoimi działaniami, czy też zaniechaniami doprowadziła do powstania u niej szkody, ale nie wykazała również, że szkoda w wysokości określonej w pozwie i w związku z niepodjęciem uchwały przez pozwaną Wspólnotę w ogóle powstała.

Jak słusznie wskazał Sąd I instancji przed wydaniem pierwszej zgody na sprzedaż napojów alkoholowych przez I.K. franczyzobiorcę (...) SA w sklepie nie były sprzedawane napoje alkoholowe, a mimo to działał on, a umowa najmu nie została rozwiązana. Powódka zaś nie wykazała, że podjęła próbę negocjowania z (...) SA z siedzibą w P. dotychczasowej wysokości czynszu w związku z brakiem zgody na sprzedaż alkoholu, proponując jego zmniejszenie, co pozwoliłoby udowodnić, że pomimo zmniejszenia czynszu nie był on skłonny kontynuować umowy bez zezwolenia na sprzedaż alkoholu. Nadto powódka nie wykazała, żeby swoimi staraniami próbowała wynająć lokal po rozwiązaniu dotychczasowej umowy najmu. Nie tylko więc nie wykazała, że próbowała zmniejszyć wysokość ponoszonych strat, ale także nie udowodniła, że bez zgody pozwanej na sprzedaż alkoholu w tym lokalu nie było

możliwe wynajęcie go innemu podmiotowi. Jakkolwiek ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że zmierzała ona do przekształcenia lokalu użytkowego na lokal mieszkalny, jednakże nie dokonała tego przekształcenia formalnie, co oznacza, iż mogła go ona wynająć zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem.

Mając na uwadze powyższe, apelacja podlegała oddaleniu na mocy art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd odwoławczy orzekł zgodnie z regułą odpowiedzialności za wynik procesu wyrażoną w art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z § 2 pkt 6 i § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r. poz.1804 ze zm.).

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

Z WOKANDY WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SZCZECINIE



Acta Juris Stetinensis

2022, nr 2 (vol. 38), 275–285
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2022.38-16



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2022 roku (I SA/Sz 945/21)

Wsparcie w ramach Tarczy Antykryzysowej jest reakcją na skutki epidemii i jest ukierunkowane na realne wsparcie podmiotów, które poniosły rzeczywiste straty na skutek obostrzeń związanych z epidemią. Zastosowany przez organ, jako jedyny sposób (dowód) spełnienia wymogu do otrzymania ulgi – wpis w jednej REGON – nie znajduje uzasadnienia ani jako pełniący funkcję zabezpieczenia przed dostępem do skorzystania z ulgi podmiotów nieuprawnionych, ani jako uproszczenie procedur. Wpis w rejestrze REGON, nie ma charakteru pewnego, tj. korzysta z domniemania prawdziwości, jednak jest ono wzruszalne, a zatem nie można takiego wpisu traktować jako gwarancji, że podmiot wnioskujący o ulgę na pewno spełnia wymóg ustawy, co uzasadniałoby wyłączność takiego dowodu i przesądzało o prawidłowości postępowania organu. Zwłaszcza że istnieje inna możliwość wykazania spełnienia wymaganego warunku. Ponadto, jak wskazano wpis w rejestrze jest oświadczeniem wiedzy przedsiębiorcy, podobnie, jak oświadczenie we wniosku.

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Sokołowska

Sędziowie WSA: Nadzieja Karczmarczyk-Gawęcka, Alicja Polańska (spr.)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 stycznia 2022 r. sprawy ze skargi na decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie zwolnienia z opłacenia należności z tytułu składek za luty 2021 r. uchyla zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

P.B. złożył 1 marca 2021 r. do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wnioski o zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek za luty 2021 roku.

Decyzją z dnia (...) marca 2021 r. nr (...) – wydaną na podstawie art. 31zq ust. 7 i art. 31zy ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.); dalej: „ustawa o zwalczaniu COVID-19” oraz w związku z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.); dalej: „u.s.u.s.” – organ odmówił wnioskodawcy prawa do zwolnienia z opłacania należności z tytułu składek na: ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za luty 2021 r.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że kod przeważającej działalności wnioskodawcy wykazany w rejestrze REGON, według PKD, na 30 listopada 2020 r. to kod 43.22.Z., który nie uprawnia do zwolnienia z opłacania składek.

Wnioskodawca wniósł do sądu skargę na ww. decyzję.

Zaskarżonej decyzji skarżący zarzucił, że organ nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w kwestii, jaką działalność rzeczywiście prowadził i wyjaśnił, że od 30 czerwca 1986 r. prowadzi działalność w zakresie usług budowlanych, a w 1993 r. rozszerzył ją o gastronomię, tj. bar „B.” w D., natomiast od 2007 r. dodatkowo o turystykę i usługi noclegowe w Ośrodku Wczasowym w D. Nadto, skarżący wskazał, że w CEiDG nie ma możliwości technicznych wprowadzenia trzech różnych działalności, ale wykazał trzy kody PKD, z tym, że jako przeważającą działalność wykazał działalność z branży budowlanej, ale w 2018 r. zaprzestał jej wykonywania. Natomiast, zmianę w CEiDG wprowadził dopiero 29 grudnia 2020 r. z datą od 1 stycznia 2020 r. zatem, prowadzi przeważającą działalność o kodzie PKD 56.10.A.

Skarżący wyjaśnił także, że spadek przychodów z ww. działalności wyniósł 100%, czyli przekroczył wymagane ponad 40%, do analogicznego okresu roku 2019.

Do skargi skarżący załączył plik kserokopii różnych dokumentów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podnosząc, że oceny spełnienia przez wnioskodawcę warunku, o którym mowa w art. 31zo ust. 10, dokonuje się na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON na 30 listopada 2020 r., którego skarżący nie spełnił.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Wyjaśnić na wstępie należy, że sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 2095). Zgodnie z tym przepisem, przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (rozprawa odmiejscowiona). Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

W będącej przedmiotem kontroli sądowej sprawie Przewodnicząca Wydziału I zarządzeniem z dnia 15 grudnia 2021 r. skierowała sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, gdyż nie wszystkie strony postępowania wyraziły zgodę na przeprowadzenie rozprawy odmiejscowionej.

Sporna w sprawie jest kwestia spełnienia przez skarżącego przesłanek do uzyskania zwolnienia w opłacaniu składek na ubezpieczenia: społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za luty 2021 r., w szczególności zaś przesłanki prowadzenia na 30 listopada 2020 r. działalności objętej kodem PKD, uprawniającym do uzyskania tego zwolnienia.

W ocenie organu, w przypadku skarżącego kod PKD przeważającej działalności w rejestrze REGON nie uprawnia do skorzystania ze zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek, natomiast – według skarżącego – organ dokonał nie wyjaśnił stanu faktycznego sprawy i pozbawił go prawa do zwolnienia.

Mając na uwadze tak zarysowany spór, wskazać należy, że zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. z 2021 r., poz. 371), zwalnia się z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

lub Fundusz Emerytur Pomostowych za okres od dnia 1 lutego 2021 r. do dnia 28 lutego 2021 r. wykazanych w deklaracji rozliczeniowej złożonej za ten okres, na zasadach określonych w art. 31zo–31zx ustawy o COVID-19, z uwzględnieniem przepisów niniejszego rozdziału, płatnika składek prowadzącego, na dzień 30 listopada 2020 r., działalność oznaczoną według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, jako rodzaj przeważającej działalności, kodami: 49.32.Z, 49.39.Z, 52.23.Z, 55.10.Z, 55.20.Z, 55.30.Z, 56.10.A, 56.10.B, 56.21.Z, 56.29.Z, 56.30.Z, 59.11.Z, 59.12.Z, 59.13.Z, 59.14.Z, 59.20.Z, 74.20.Z, 77.21.Z, 79.11.A, 79.12.Z, 79.90.A, 79.90.C, 82.30.Z, 85.51.Z, 85.52.Z, 85.53.Z, 85.59.A, 85.59.B, 86.10.Z w zakresie działalności leczniczej polegającej na udzielaniu świadczeń w ramach lecznictwa uzdrowiskowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, lub realizowanej w trybie stacjonarnym rehabilitacji leczniczej, 86.90.A, 86.90.D, 90.01.Z, 90.02.Z, 90.04.Z, 93.11.Z, 93.13.Z, 93.19.Z, 93.21.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z, 96.01.Z, 96.04.Z, którego przychód z tej działalności w rozumieniu przepisów podatkowych uzyskany w jednym z dwóch miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku był niższy co najmniej o 40% w stosunku do przychodu uzyskanego w miesiącu poprzednim lub w analogicznym miesiącu roku poprzedniego lub we wrześniu 2020 r., jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek przed dniem 1 listopada 2020 r.

Nadto w § 2 ww. rozporządzenia przewidziano, że oceny spełnienia warunku, o którym mowa w ust. 1 i ust. 2, w zakresie oznaczenia prowadzonej działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 dokonuje się na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON w brzmieniu na dzień 30 listopada 2020 r.

Na gruncie ww. uregulowania, dla wyjaśnienia sprawy, konieczne jest poprawne zinterpretowanie terminu „przeważającej działalności”.

Interpretacją tego terminu zajął się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 lutego 2021 r. sygn. akt III SA/Wr 614/20, którego stanowisko w nim zawarte podziela skład orzekający w sprawie i przyjmuje za własne, ponawiając argumentację poniżej.

Klasyfikacja PKD unormowana jest w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2007 r., nr 251, poz. 1885 ze zm.); dalej: „rozporządzenie PKD”. Rozporządzenie PKD wydane zostało na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 443 ze zm.); dalej: „u.o.s.p.”. W tym akcie, odnośnie do „przeważającej działalności”, w załączniku Zasady PKD Zasady Budowy Klasyfikacji w pkt 7, wyjaśniono jedynie, że przeważającą działalnością jednostki statystycznej jest działalność posiadająca największy udział wskaźnika (np. wartość dodana, produkcja brutto, wartość sprzedaży, wielkość zatrudnienia lub

wynagrodzeń) charakteryzującego działalność jednostki. W badaniach statystycznych zalecanym wskaźnikiem służącym do określenia przeważającej działalności jest wartość dodana. Jednocześnie, wśród danych ewidencyjnych podlegających wpisowi jest również numer identyfikacyjny REGON przedsiębiorcy, o ile taki posiada (art. 5 ust. 1 pkt 3).

Nadto w u.o.s.p. w przepisie art. 42 ust. 3 pkt 4 wskazano, że wpisowi do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (REGON) podlegają informacje dotyczące wykonywanej działalności, w tym rodzaj przeważającej działalności. Informacje te są wpisywane do rejestru na wniosek danego podmiotu. Do wniosku dołącza się dokumenty określone przepisami innych ustaw, potwierdzające powstanie podmiotu albo podjęcie działalności, zmianę cech objętych wpisem bądź skreślenie podmiotu. W samej u.o.s.p. nie zawarto definicji terminu „przeważającej działalności” gospodarczej, ale w art. 46 u.o.s.p. zawarta jest delegacja ustawowa do określenia sposobu i metodologii prowadzenia oraz aktualizacji rejestru podmiotów, wzory wniosków, ankiet i zaświadczeń, uwzględniając konieczność zapewnienia kompletności oraz aktualizacji danych gromadzonych w tym rejestrze. Sposób kodowania wykonywanej działalności, w tym rodzaju przeważającej działalności, określa § 9 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń z dnia 30 listopada 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 2009 ze zm.); dalej: „rozporządzenie o metodologii”, w którym w § 9 ust. 1 przewidziano, że wykonywaną działalność wpisuje się w postaci wykazu rodzajów działalności kodowanych według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) na poziomie działu, grupy, klasy lub podklasy, a rodzaj przeważającej działalności na poziomie podklasy, zaś w § 9 ust. 2 pkt 1, że rodzaj przeważającej działalności ustala się odpowiednio, w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, których celem jest osiągnięcie zysku, zakładów działalności gospodarczej, stowarzyszeń organizacji społecznych, fundacji, związków zawodowych, kościołów – na podstawie procentowego udziału poszczególnych rodzajów działalności w ogólnej wartości przychodów ze sprzedaży lub, jeżeli nie jest możliwe zastosowanie tego miernika, na podstawie udziału pracujących, wykonujących poszczególne rodzaje działalności, w ogólnej liczbie pracujących.

Na gruncie przedstawionego uregulowania prawnego, możliwym sposobem odkodowania terminu „przeważającej działalności” jest przyjęcie go w znaczeniu wynikającym z ww. przepisów statystycznych. Statystyczny charakter ma też informacja o tzw. działalności przeważającej, którą dany podmiot powinien obowiązkowo podać rejestrując firmę. Zatem, należy stwierdzić, że podmiot uprawniony do otrzymania ulgi, to płatnik składek prowadzący na dzień złożenia wniosku

o zwolnienie z opłacania składek, przeważającą działalność według podanego w przepisach PKD, a dana przeważająca działalność jest ustalona na podstawie procentowego udziału poszczególnych rodzajów działalności w ogólnej wartości przychodów ze sprzedaży lub, jeżeli nie jest możliwe zastosowanie tego miernika, na podstawie udziału pracujących, wykonujących poszczególne rodzaje działalności, w ogólnej liczbie pracujących.

Wskazać także należy, że ustawa o zwalczaniu COVID-19 wraz z ustawami ją nowelizującymi, tj.: z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568), ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 567) i ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. z 2020 r., poz. 569) oraz ww. rozporządzeniem wchodzącą w skład tzw. pakietu ustaw Tarczy Antykryzysowej 1,0, przyjętego przez Sejm RP 28 marca 2020 r. Tarcza Antykryzysowa ma stanowić rozwiązanie dla polskiej gospodarki w dobie epidemii koronawirusa. To pakiet rozwiązań przygotowanych przez rząd, który ma ochronić polskie państwo i obywateli przed kryzysem wywołanym epidemią. Opiera się on na pięciu filarach: ochronie miejsc pracy i bezpieczeństwu pracowników, finansowaniu przedsiębiorców, ochronie zdrowia, wzmocnieniu systemu finansowego, inwestycjach publicznych. Tarcza ma na celu ustabilizowanie polskiej gospodarki, a także stworzenie jej impulsu inwestycyjnego (<https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa>).

Prawidłowe więc zdefiniowanie terminu „przeważającej działalności” oraz dokonanie wykładni § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia ma zatem doniosłe znaczenie również w kontekście celu Tarczy Antykryzysowej, która stanowi reakcję na negatywne skutki epidemii. Jak wynika z tych przepisów, cel tych regulacji prawnych nastawiony jest na realne wsparcie podmiotów, które skutki epidemii faktycznie ponoszą (np. poprzez wprowadzone ograniczenia w prowadzeniu działalności). Chodzi zatem o to, aby wsparcie otrzymały podmioty faktycznie prowadzące na dany dzień, jako przeważającą działalność, we wskazanym zakresie, według podanego PKD.

Po takim odkodowaniu terminu „przeważającej działalności”, dalej konieczne jest odniesienie się do charakteru zapisów w KRS. Przepis art. 40 pkt 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2021 r., poz. 112), stanowi, że w dziale 3 rejestru przedsiębiorców zamieszcza się następujące dane: przedmiot działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) – nie więcej niż dziesięć pozycji, w tym jeden przedmiot przeważającej działalności na

poziomie podklasy, z tym że w przypadku oddziałów przedsiębiorców zagranicznych, głównych oddziałów zagranicznych zakładów ubezpieczeń oraz głównych oddziałów zagranicznych zakładów reasekuracji przedmiot działalności i przedmiot przeważającej działalności określa się dla oddziału. Bardziej szczegółowych uregulowań tej kwestii brak.

W doktrynie podnosi się, że przedmiot działalności wskazany we wniosku nie może różnić się od przedmiotu działalności określonego w umowie lub statucie, nie musi jednakże stanowić jego dosłownego powtórzenia (tak. np. A. Michnik w Komentarzu do ustawy o KRS, Komentarz LEX 2013). Oznacza to tym samym, że można wybrać jeden numer na poziomie podklasy z działów wpisanych w umowie spółki. Numer na poziomie podklasy powinien mieścić się w dziale z umowy, a nie np. wykraczać poza wpisany w umowie przedmiot działalności.

Jednocześnie wskazać należy, że – z uwagi na istotę postępowania rejestracyjnego – organ ewidencyjny, ani później podatkowy, nie badają z urzędu zgodności zadeklarowanej działalności (zgodnie z PKD), z ewentualnymi czynnościami, które w ramach tej działalności, np. podatnik, zamierza faktycznie podjąć. Takie działania organów administracji publicznej naruszałoby swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Nadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych zgodnie podkreśla się, że wpis do ewidencji działalności gospodarczej jest swoistą deklaracją (zgłoszeniem) zamierzonej przez osobę fizyczną działalności, ma on charakter deklaratoryjny i rodzi jedynie domniemanie faktyczne jej prowadzenia (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 2215/05; wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1010/13).

W zakresie charakteru prawnego wniosku przedsiębiorcy o wpisanie czy aktualizację danych do rejestru REGON, przywołać należy orzecznictwo Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 7 stycznia 2013 r., sygn. akt II UK 142/12 oraz w wyroku z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt II UK 402/15 Sąd Najwyższy stwierdził, że informacja o rodzaju działalności wynikająca z rejestru REGON nie tworzy żadnego stanu prawnego, a jedynie ma potwierdzać stan faktyczny według oświadczenia wiedzy podmiotu prowadzącego taką działalność. Oświadczenia wiedzy mają charakter potwierdzenia faktów. Mogą być więc zakwestionowane, ponieważ stan nimi stwierdzony jako fakt podlega ocenie w kategoriach prawdy lub fałszu. (...) Okoliczność, czy zawarta w oświadczeniu informacja jest prawdziwa jest zatem kwestią dowodową. SN stwierdził, że „Sąd Apelacyjny odmawiając uwzględnienia wniosków dowodowych odnośnie do rodzaju faktycznie prowadzonej w spornym okresie działalności pozbawił go (stronę, przyp. Sądu) możliwości wykazania, że nie doszło do zaniżenia stopy procentowej składki na ubezpieczenia społeczne (...)”. Powołane wyroki wydane zostały na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym

z tytułu wypadków przy pracy i chorób, która w art. 2 pkt 10 definiuje „rodzaj działalności według PKD” jako rodzaj przeważającej działalności zakodowanej według Polskiej Klasyfikacji Działalności w rejestrze REGON. Wyroki dotyczą skutków prawnych podania w formularzu ZUS IWA rzeczywistego rodzaju działalności według PKD – niepokrywającego się z rejestrem REGON. SN, wskazując na charakter wpisu do rejestru i wniosku o zmianę, stwierdził, że „skoro kategoria ryzyka jest instytucją związaną ze stopniem zagrożeń zawodowych, to kreuje ją rzeczywisty stan rzeczy. W takim też kontekście należy interpretować art. 29 ust. 1 ustawy wypadkowej. Przepis ten określa sposób ustalania przynależności płatnika do określonej grupy działalności według PKD oparty również na oświadczeniu wiedzy płatnika, tyle tylko że złożonym dla potrzeb statystycznych. Wskazana na wstępie i wynikająca z ustawy funkcja, jaką pełni zróżnicowanie stóp procentowych składek na ubezpieczenie wypadkowe, nakazuje uwzględniać rzeczywiste ryzyko zagrożeń zawodowych występujące u danego płatnika. Dlatego też z treści art. 29 ust. 1 ustawy wypadkowej nie można wywieść wniosku, że dane w zakresie PKD ujęte w rejestrze REGON w każdym przypadku są danymi prawidłowymi, a w konsekwencji, że zawsze podanie innego rodzaju działalności według PKD niż wynikający z rejestru REGON będzie podaniem nieprawdziwej informacji w rozumieniu art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej”.

Powyższe obszerne odniesienie się do charakteru wpisu do rejestru i jego znaczenia jest, zdaniem sądu, istotne na gruncie właściwego odczytania § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Mając na uwadze powyższe rozważania, w ocenie sądu, przyjęty na podstawie ww. regulacji jedyny sposób weryfikacji warunku prowadzenia, jako przeważającej działalności gospodarczej, według podanego PKD, tj. wpis w REGON, w rubryce przeważającej działalności, nie przyczynia się do realizacji celu ustawy o zwalczaniu COVID-19 oraz § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia, nie dochowuje zasady proporcjonalności, jak również w efekcie prowadzi do naruszenia zasady równości wobec prawa.

Jak już to wskazano, wsparcie w ramach Tarczy Antykryzysowej jest reakcją na skutki epidemii i jest ukierunkowane na realne wsparcie podmiotów, które poniosły rzeczywiste straty na skutek obostrzeń związanych z epidemią. Zastosowany przez organ, jako jedyny sposób (dowód) spełnienia wymogu do otrzymania ulgi – wpis w jednej REGON – nie znajduje uzasadnienia ani jako pełniący funkcję zabezpieczenia przed dostępem do skorzystania z ulgi podmiotów nieuprawnionych, ani jako uproszczenie procedur. Wpis w rejestrze REGON, nie ma charakteru pewnego, tj. korzysta z domniemania prawdziwości, jednak jest ono wzruszalne, a zatem nie można takiego wpisu traktować jako gwarancji, że podmiot wnioskujący o ulgę na pewno spełnia wymóg ustawowy, co uzasadniałoby wyłączność takiego dowodu

i przesądzało o prawidłowości postępowania organu. Zwłaszcza, że istnieje inna możliwość wykazania spełnienia wymaganego warunku. Ponadto, jak wskazano wpis w rejestrze jest oświadczeniem wiedzy przedsiębiorcy, podobnie, jak oświadczenie we wniosku.

Zdaniem sądu, wpis w REGON, jako jedyny sposób weryfikacji spełnienia kryterium przyznania ulgi, nie wypełnia również swojej funkcji jako uproszczenie procedur. Nie ulega wątpliwości, że uproszczenie procedur ma ułatwić skorzystanie ze wsparcia (w tym skrócenie procedury), do czego jednak ww. sposób weryfikacji w sprawie nie prowadzi. Wpis w odpowiedniej rubryce rejestru jako jedyny warunek spełnienia wymogu, de facto powoduje wykluczenie ze wsparcia podmiotów, które w warstwie merytorycznej warunek do przyznania ulgi spełniają (prowadzą na dzień złożenia wniosku przeważającą działalność według podanych PKD), a jedynie nie spełniają warstwy formalnej (uchyliły obowiązkowi statystycznym).

Nadto, przywoływane już rozporządzenie PKD stanowi, że aby uniknąć zbyt częstych zmian, stosuje się zasadę stabilności. Zgodnie z tą zasadą, nowy rodzaj działalności powinien być działalnością główną przez co najmniej dwa lata, zanim zostanie zmieniona przypisana do jednostki dana działalność przeważająca, czyli wręcz wymaga się od przedsiębiorcy, aby odczekał dwa lata zanim dokona zmiany w zakresie działalności przeważającej. Tak więc, zdaniem sądu, przyjęty przez organ sposób wykładni § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia, a co za tym idzie sposób weryfikacji spełnienia wymogu do przyznania ulgi na gruncie tej ustawy jest nieproporcjonalny do skutków, jakie wywołuje. Przyjęty sposób weryfikacji podmiotów uprawnionych nie może w skutkach prowadzić do wykluczenia z pomocy podmiotów, które w rzeczywistości warunek spełniają, co mogą wykazać w inny sposób. Uproszczenie procedur nie może powodować, że wnioskodawcy nie będą mieli jednakowej możliwości skorzystania ze wsparcia.

W ocenie sądu, przy takim rozumieniu terminu „przeważającej działalności”, jaką przyjął organ, dochodzi do naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Oceny w zakresie równego prawa do wsparcia (bo o takie prawo chodzi), należy dokonać pomiędzy podmiotami, które faktycznie spełniają wymóg prowadzenia na dzień złożenia wniosku przeważającej działalności gospodarczej według podanych kodów PKD. Wprowadzenie zaś, jako jedynego sposobu weryfikacji spełnienia przedmiotowego kryterium, wymogu wpisu w rejestrze REGON, w rubryce przeważającej działalności gospodarczej, doprowadziło więc do sytuacji, że podmioty, które znajdują się w tej samej sytuacji, tj. faktycznie prowadzą na dzień złożenia wniosku jako przeważającą działalność gospodarczą według PKD, wymienioną w § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia, zostały pozbawione dostępu do ulgi. Dokonana więc przez organ wykładnia tego przepisu, sprowadzająca się jedynie do sprawdzenia zapisu w odpowiedniej rubryce REGON, prowadzi w skutkach do

nierównego dostępu do pomocy, a tym samym, nie realizuje głównego celu przyjętej regulacji prawnej. Przyjęta przez organ wykładnia wywołuje więc wyłącznie negatywny wpływ na sytuację tożsamy podmiotów uprawnionych do wsparcia, ponieważ, wpis w REGON, w rubryce zadeklarowanej przeważającej działalności, nie uzasadnia pominięcia faktycznie prowadzonej przez dany podmiot przeważającej działalności, skoro istnieje możliwość wykazania spełnienia warunku do przyznania ulgi w inny sposób, na podstawie innych dowodów, o ile oczywiście, jak to ma miejsce w sprawie, strona kwestionuje zasadność rozstrzygnięcia na podstawie kodu PKD wpisanego w rubryce przeważającej działalności, wskazując jednocześnie, że prowadzi działalność gospodarczą w zakresie innego, wskazanego w § 10 ust. 2 rozporządzenia, kodu PKD 2007.

Końcowo należy także wskazać, że do postępowania zakończonego zaskarżoną decyzją - z mocy art. 180 k.p.a. oraz art. 123 u.s.u.s. - mają zastosowanie przepisy k.p.a., a w tym zasady ogólne, stanowiące między innymi, że organy administracji publicznej winny: stać na straży praworządności (art. 7 k.p.a.), prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.), wypełniać wobec stron obowiązki informacyjne (art. 9 k.p.a.), zapewnić stronom udział w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.), a także działać wnikliwie i szybko (art. 12 § 1 k.p.a.). Przepis art. 77 § 1 k.p.a. nakłada też na organy obowiązek podejmowania wszelkich niezbędnych czynności, zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Dopiero zatem podjęcie niezbędnych ustaleń pozwala organowi na zajęcie stanowiska w sprawie.

Ze względów ww. zaskarżone rozstrzygnięcie ocenić zatem należy jako wadliwe, bowiem przedwcześnie przyjęto, że skarżący podlega wyłączeniu z kręgu podmiotów mogących ubiegać się o ulgę, bez umożliwienia wykazania, że skarżący spełnia kryterium prowadzenia na dzień złożenia wniosku przeważającej działalności według PKD wskazanego w § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Nadto organ dokonał nieprawidłowej wykładni analizowanego przepisu, bowiem z jego językowego brzmienia wynika, że ulgę należy przyznać na wniosek płatnika prowadzącego, na dzień złożenia wniosku z opłacania składek, działalność gospodarczą oznaczoną według PKD 2007, jako rodzaj przeważającej działalności wymienionymi tam kodami. Wbrew stanowisku organu, ustawodawca nie zastrzegł w tej regulacji, że chodzi o kod PKD wpisany jako rodzaj przeważającej działalności w odpowiednim rejestrze (w rozpoznawanej sprawie REGON/KRS).

Zatem, ww. rozumienie analizowanej regulacji jest wadliwe, gdyż pomija kwestię prowadzenia faktycznej, przeważającej działalności danego podmiotu, a przez to nie realizuje *ratio legis* ustawy o zwalczaniu COVID-19 oraz § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Powyższa argumentacja potwierdza także, że organ w sposób bezkrytyczny zastosował w sprawie wprost, tj. bez uwzględnienia dotychczasowego dorobku doktryny i orzecznictwa, przepis § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym, oceny niespełnienia warunku, o którym mowa w ust. 2, w zakresie oznaczenia prowadzonej działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 dokonuje się na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON w brzmieniu na 30 września 2020 r.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, stwierdzając naruszenie wskazanych przepisów postępowania oraz § 10 ust. 2 i ust. 3 ww. rozporządzenia, sąd uchylił zaskarżoną decyzję – na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c p.p.s.a., jako wydaną z naruszeniem ww. przepisów prawa materialnego i procesowego.

Na podstawie art. 141 § 4 p.p.s.a., sąd wskazuje, aby organ – rozpatrując ponownie sprawę – uwzględnił wyrażone w uzasadnieniu stanowisko sądu i przyjął, że ustawodawca nie zastrzegł w § 10 ust. 2 i ust. 3 ww. rozporządzenia, że chodzi o kod PKD wpisany jako rodzaj przeważającej działalności w odpowiednim rejestrze (w rozpoznawanej sprawie REGON).

RECENZJE



Acta Juris Stetinensis

2022, nr 2 (vol. 38), 289–299
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2022.38-17



Joanna Haberko
prof. dr hab.
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mail: joanna.haberko@amu.edu.pl
ORCID: 0000-0002-2713-3896



Adriana Tomczyk, *Skutki cywilnoprawne naruszenia norm moralnych między osobami bliskimi*

C.H. Beck, Warszawa 2020, ISBN 978-83-8198-989-3, ss. 279

Do napisania recenzji książki autorstwa dr Adriany Tomczyk skłonił mnie bardzo ciekawy tytuł. Autorka mierzy się ze skutkami cywilnoprawnymi naruszenia norm moralnych między osobami bliskimi. Podejmując trud recenzji poza procedurą awansową, zadanie recenzenta jest łatwiejsze i można je postrzegać nieco inaczej niż w przypadku opiniowania dzieł w procedurach, od których zależy naukowy awans. Recenzent może wypowiedzieć się, z pewną swobodą, przede wszystkim czy książka mu się podobała. Co niewykluczone, odniesie się do poziomu merytorycznego oraz poprawności analiz dogmatycznoprawnych i ich uargumentowania. Nie wyłącza to oczywiście dopuszczalności stwierdzenia, czy analizy i rozważania nie są błędne, czy znajdują oparcie w dotychczasowej tradycji prawa, a nawet jeśli nie znajdują tego oparcia, czy autor prezentując swoje koncepcje, zadał sobie trud przeprowadzenia analiz prawnoporównawczych lub dostatecznie uzasadnił proponowane przez siebie rozwiązania *de lege ferenda*. Niezależnie od charakteru recenzji do recenzenta należy jednak wnikliwa analiza pracy, której skutek objawia się w tym, że akcentuje on raczej to, czego nie rozumie, tezy, których nie podziela lub uważa, że zostały słabo udowodnione, lub z czym się nie zgadza. To, że poniżej

wskazane zostaną jedynie pewne uwagi po lekturze pracy, nie oznacza, że nie ma innych przemyśleń.

Książka dr Adriany Tomczyk należy do prac, które po pierwsze przeszły już proces redakcyjny, a po drugie doczekały się kilku recenzji (recenzje w przewodzie doktorskim oraz wydawnicze). Recenzje zostały przygotowane przez uznane autorytety w zakresie prawa cywilnego i prawa rodzinnego. Można by, biorąc pod uwagę całokształt uwarunkowań, właściwie poprzestać na stwierdzeniu, że zarówno książka się obroniła, jak i kwalifikacje Autorki zostały potwierdzone nadaniem stopnia naukowego doktora. Mając jednak na uwadze, że książka stanowi studium na ważny społecznie temat, a recenzenci w przewodzie podnieśli, że przynajmniej niektóre tezy są kontrowersyjne, w swoich rozważaniach nie ograniczę się do powyższego stwierdzenia.

Książka mi się podobała, choć nie wszystkie tezy i założenia wywołały u mnie ten sam ocenny optymizm. Układ pracy jest wypadkową przyjętych założeń wyjściowych i ograniczenia pola badawczego (o czym za chwilę) do wybranych umów zobowiązaniowych i pewnych sytuacji rodzinnoprawnych i będących ich konsekwencją relacji prawnosпадkowych. Nie jest moją intencją wpisanie się do grona recenzentów, którzy krytykują recenzowane dzieło, twierdząc, że należało je napisać inaczej. Dlaczego? Bo tak. Każdy może stworzyć dzieło wedle własnego konceptu, co więcej – inaczej niż zrobiła to Autorka. Doktor Adriana Tomczyk dokonała pewnego wyboru, który oczywiście szanuję, zbudowała pracę w taki, a nie inny sposób i rozłożyła akcenty wedle uznanych przez siebie założeń. Książka składa się z czterech rozdziałów (choć we wprowadzeniu napisano, że jest ich pięć). Całość poprzedza wprowadzenie, a zamykają wnioski końcowe. Rozdziały noszą następujące tytuły: I: Zagadnienia wprowadzające; II: Odwołanie darowizny; III: Rozwiązanie umowy o dożywocie oraz zamiana prawa dożywocia na dożywotnią rentę; IV: Niegodność alimentacji, niegodność dziedziczenia oraz wydziedziczenie.

W rozdziale pierwszym Autorka zmierzyła się ze znaczeniem pojęć moralności i etyki, a także pojęć oceny i wypowiedzi oceniającej, wartości oraz dobra. Zbudowała katalog podstawowych zasad i wartości etycznych, stanowiący podstawę późniejszych rozważań w zakresie formułowania kryteriów oceny moralnej zachowania człowieka, a także ich egzemplifikacji w ramach instytucji prawnych.

Kolejne dwa rozdziały odnoszą się do wybranych instytucji prawa zobowiązań, a ostatni do prawa rodzinnego i spadkowego. W rozdziale drugim i trzecim podjęto problem umowy darowizny oraz umowy dożywocia. Treść rozważań jest tu nieco szersza niż jedynie skutki cywilnoprawne naruszenia norm moralnych, gdyż wskazano także elementy stosunku prawnego. Ostatni rozdział dotyczy problematyki odstąpienia od realizacji obowiązku alimentacyjnego (co jest konsekwentnie

określane w pracy jako niegodność alimentacji i czasem myli się z niegodnością, np. s. 195), niegodności dziedziczenia oraz wydziedziczenia.

Praca jest o normach moralnych (precyzyjniej, ale o tym za chwilę, o skutkach naruszenia norm moralnych), które, jak zauważa Autorka, w stosunkach cywilnoprawnych oddziałują na treść norm prawnych zarówno w aspekcie ich tworzenia, wykładni, jak i stosowania. To prawda. Wpływ norm moralnych na normy prawne jest oczywisty. Nie skądinąd, ale właśnie z norm moralnych czerpią poszczególni ustawodawcy, tworząc normy prawne. Gdyby podjąć trud odszukania założeń etycznych dla kilku z wybranych jedynie norm zawartych w przepisach kodeksowych, umiejscowienie treści tych norm w normach moralnych nie byłoby szczególnie trudne. Jako przykład wskazać można choćby aż nadto czytelny i niewymagający komentarza przepis art. 415 k.c. nakładający obowiązek nieczynienia czegoś, co skutkowałooby szkodą u innej osoby (czegoś, co „tobie niemiłe”), czy przepis art. 87 k.r.o. i wywiedzioną z niego normę nakazującą wzajemny szacunek i wspieranie rodziców i dzieci. Osadzenie tego przepisu w pewnych wartościach moralnych jest oczywiście czytelne, a doszukanie się normy moralnej, z której wynika obowiązek szacunku rodziców (matki i ojca), nie przysparza w naszym kręgu kulturowym, i to niezależnie od wyznawanej wiary, trudności. Jeszcze bardziej czytelne pozostaje oczywiście nawiązanie do norm moralnych w prawie karnym. „Nie zabijaj” czy „nie kradnij” są po prostu przełożone na język kodeksu i choć brzmią inaczej, wyrażają tę samą myśl: nieczynienia czegoś, czego samemu nie chciałoby się doświadczyć.

Nawiązanie do norm moralnych nie wydaje się być ograniczone wyłącznie do posługiwania zwrotami niedookreślonymi czy klauzulami generalnymi, ale także znajduje uzasadnienie dla kryteriów stosowanych przez ustawodawcę, które nie mogą pozostawać w oderwaniu od społecznie akceptowanych wartości. Nie sposób nie podzielić poglądu zawartego na kartach książki, że każdemu podmiotowi stosującemu prawo przysługiwać powinien pewien zakres autonomii aksjologicznej. Normy moralne pozwalają dokonywać pewnych wyborów w granicach zakreślonych przez ustawodawcę. Ponadto ułatwiają dokonywanie wykładni prawa, czy znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie. Przełożenie to, rzecz jasna, nie jest „zero-jedynkowe”. Nie wszystkie „dobre czyny” znajdujące akceptację w systemie norm i ocen pozaprawnych są w świetle prawa nakazane, nawet jeśli zgodnie przyjmujemy, że postępowanie takie jest szeroko akceptowane i godne aprobaty. Pomoc innym, także w aspekcie majątkowym, jest oczywiście godna pochwały, ale nie oznacza, że ustawodawca nakłada na każdego obywatela taki obowiązek. Nakłada go w ramach relacji rodzinnoprawnej i tylko wówczas – oczywiście w pewnym uproszczeniu i po spełnieniu przesłanek – nakazuje alimentować osoby w tej relacji pozostające. Problem sprowadza się tu zatem do określonych wyborów, tak na poziomie ustawy, jak i jednostki. Ustawodawca dokonuje wyboru w zakresie

pewnych obowiązków, jednostka w zakresie tego, czy naruszenie tych obowiązków „się opłaca”, czy nie.

Autorka we wstępie pisze: „W doktrynie, jak dotąd, nie powstało opracowanie naukowe, które obejmowałoby swoim zakresem zagadnienia etyczne instytucji prawa cywilnego, wychodzące poza jeden dział prawa cywilnego. Z tego względu przedmiotem niniejszego opracowania jest funkcjonalnie wyodrębniony kompleks sześciu instytucji prawnych, których wspólną cechą jest pozbawienie określonego podmiotu korzyści majątkowej na skutek jego zachowania ocenionego nagannie pod kątem norm moralnych (zgodnie z regułą *turpitudinem suam allegans nemo audiatur*). Prócz braku kompleksowego opracowania powyższej problematyki i wyraźnej luki w tym zakresie, szczególnym impulsem do podjęcia badań był także fakt wieloaspektowości poruszanych zagadnień, a także ich usytuowanie na pograniczu trzech działów prawa cywilnego. Niniejsze opracowanie swoim zakresem obejmuje zatem prawo rodzinne i spadkowe oraz prawo zobowiązań.” (s. 2). To dobre założenie badawcze, o ile oczywiście przyjmie się jako punkt wyjścia ocenę zachowań nagannych w ramach poszczególnych, omówionych w książce, instytucji prawa cywilnego. Adriana Tomczyk sytuuje swoje rozważania w trzech działach prawa cywilnego: w prawie rodzinnym, które naturalnie będzie brane pod uwagę w kontekście osób bliskich, prawie spadkowym i prawie zobowiązań, ale ogranicza je do wybranych przez siebie instytucji. Nie neguję tego wyboru, choć nie ukrywam, że widząc temat książki, pomyślałam o innym jego ujęciu. Nie stawiam tego jako zarzutu, niemniej jednak wydaje mi się, że temat został zakreślony dość szeroko. Gdyby posłużyć się pewną metaforą, jest on niczym nieskończenie długi korytarz, w którym jest nieskończenie wiele drzwi po jednej i drugiej stronie. Za każdymi z tych drzwi jest taki sam korytarz z taką samą liczbą drzwi po jednej i po drugiej stronie. Autorka wybrała niektóre z tych drzwi. Wybór prowadzi do tego, że poddane analizie skutki cywilnoprawne naruszenia norm moralnych między osobami bliskimi nie obejmują całokształtu możliwych sytuacji, ale odnoszą się do konkretnych, wybranych instytucji.

Ograniczenie pola badawczego, przy tak ujętym temacie, było, co chcę wyraźnie podkreślić, wskazane. Niemniej jednak rodzi pewną wątpliwość. Nie dotyczy ona dokonanego wyboru i ograniczenia pola badawczego, lecz przyjętego dla niego uzasadnienia.

Autorka pisze bowiem, że cechą wspólną wybranych instytucji jest więź bliskości, co pozwala pominąć te wszystkie sytuacje, w których nie występuje więź bliskości. Mogę się mylić, ale chyba sprawa jest nieco bardziej skomplikowana. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w wybranych przez Autorkę instytucjach kwestia naruszenia norm moralnych może być szczególnie doniosła. I o ile skutki naruszenia norm moralnych zostają w pracy ujęte głównie w wymiarze majątkowym, o tyle

jednak nie tylko o takich skutkach możemy mówić. Tytułem przykładu: naruszenie zasad współżycia społecznego w zakresie określonym w art. 144¹ k.r.o. ma nie tylko wymiar majątkowy, lecz także może wiązać się ze szczególnie doniosłymi skutkami osobistymi, napięciami w gronie najbliższych członków rodziny, ich długotrwałym zwaśnieniem czy wręcz jawnym konfliktem. To w konsekwencji może skutkować innymi zachowaniami (np. wydziedziczeniem z powodu niedopełniania obowiązków rodzinnych). Rażąca niewdzięczność obdarowanego jest zawsze kłopotliwa dla darczyńcy, jednak w sytuacji, w której darczyńcą jest małżonek, ojciec lub matka, nie jest to już wyłącznie problem zobowiązań, ale i subtelnej relacji między członkami rodziny. I tu wzajemne powiązania skutków majątkowych i osobistych będą dochodziły do głosu.

To oczywiście i nie neguję tego wyboru dokonanego przez Autorkę. Są pewne instytucje prawa cywilnego, w tym prawa rodzinnego, w których – w uproszczeniu – nieprawość postępowania jest dotkliwsza niż w innych przypadkach. Autorka pewne sytuacje wybrała i poddała analizie. I dobrze, że to zrobiła. Nie oznacza to jednak, przynajmniej w moim przekonaniu, że, po pierwsze, wyczerpała wszystkie sytuacje, w których może dojść do naruszenia norm moralnych między osobami bliskimi, po drugie, że skutki te mają wyłącznie majątkowy charakter.

Praca w tym zakresie odnosi się bowiem do wybranych instytucji prawa cywilnego, w których pojawiają się osoby bliskie i jakieś między nimi napięcia. Widać to wyraźnie w tym, że skutki cywilnoprawne naruszenia norm moralnych będą uzależnione od tego, po pierwsze, kiedy nastąpiło naruszenie norm moralnych. Po drugie, kto się go dopuścił. Jedynie tytułem przykładu: naruszenie norm moralnych i skutki tego naruszenia w relacji rodzice–dzieci mogą objawiać w wielu możliwych konsekwencjach, następujących w różnym czasie i co do zasady niezależnie od siebie (np. pozbawieniu władzy rodzicielskiej, ograniczeniu kontaktów, uchyleniu się od alimentacji, wydziedziczeniu czy niegodności dziedziczenia). W sytuacji umów, takich jak analizowane w pracy darowizna czy dożywocie, majątkowy skutek naruszenia będzie miał miejsce zazwyczaj już po powstaniu stosunku prawnego wynikającego z zawartej umowy.

Dalej, co ładnie wykazano w książce, niektóre z poddanych analizie instytucji (np. darowizna) mogą zakładać występowanie także innych podmiotów niż połączone relacją bliskości, inne takiego charakteru nie przewidują i zawsze dotyczyć będą osób pozostających w jakiejś innej niż czysto zobowiązaniowej relacji. To, kogo darczyńca wybiera na obdarowanego, zależy tylko od niego. Musi się liczyć z jego niewdzięcznością i choć tego nie zakłada, może ona być rażąca. Jeżeli wybierze osobę bliską czy członka rodziny, niewdzięczność, zwłaszcza rażąca, pewnie zaboli go bardziej, nie wpłynie jednak zasadniczo na dopuszczalność odwołania samej darowizny. W przypadku obowiązku alimentacyjnego czy prawa do zachowku takiego

wyboru nie ma. Instytucje te ze swej istoty wpisane są w relacje o formalnym charakterze rodzinnoprawnym (wyjątek stanowi przypadek mężczyzny niebędącego mężem matki dziecka w zakresie realizacji obowiązku alimentacyjnego w związku z ciążą i porodem czy ojczyma/macochy alimentującego pasierba). Skutki naruszenia norm moralnych mogą objawiać się tym, że osoby związane wskazanym wyżej węzłem zostaną pozbawione zachowku, uznane za niegodne dziedziczenia czy ich roszczenie alimentacyjne nie znajdzie oparcia w zasadach współżycia społecznego.

W tym kontekście należy dostrzec jeszcze jedną zależność. Otóż skutki cywilnoprawne naruszenia norm moralnych między osobami bliskimi będą, a w każdym razie mogą, objawiać się w wielu różnych zdarzeniach wzajemnie ze sobą połączonych. Nie mam pewności, czy we wszystkich instytucjach sytuacja będzie wyglądała tak samo. Rażąca niewdzięczność obdarowanego będzie uzasadniała odwołanie darowizny, które w tym przypadku postrzegać możemy jako skutek naruszenia norm moralnych między osobami bliskimi. Warto jednak zauważyć, że to samo zachowanie, które może uzasadniać powołanie rażącej niewdzięczności (np. zdrada małżonka, trwałe nieinteresowanie się najbliższym członkiem rodziny, niealimentowanie, popełnienie przestępstwa) może, a najpewniej będzie, w sytuacji, w której darowizny nie dokonano, pociągać pewne konsekwencje w zakresie stosunków prawnych o charakterze rodzinnym. Naruszenie norm moralnych w relacjach rodzinnoprawnych spotka się zatem z konsekwencjami wynikającymi z tych stosunków prawnych, z których wynikają obowiązki, i będzie rodzić konsekwencje w postaci możliwości wydziedziczenia, uchylenia się od realizacji obowiązku alimentacyjnego czy np. żądania rozwodu z winy małżonka naruszającego normy moralne. Odwołanie darowizny ma w tym przypadku, moim zdaniem, charakter wtórny dla sprawy, bo czy są przeszkody, żeby darczyńca wiedziony rażąco niewdzięcznością obdarowanego przez siebie członka rodziny zarazem odwołał darowiznę, skorzystał z art. 144¹ k.r.o., odmawiając dalszej alimentacji, i jednocześnie wydziedziczył z powołaniem art. 1008 pkt 3 k.c.?

Założenia wyjściowe pracy są takie, że „norma moralna to norma postępowania, posiadająca uzasadnienie aksjologiczne w swoim rodzaju ocenach moralnych, pozwalających stwierdzić co słuszne, a co niesłuszne, co dobre, a co złe w pewnym szczególnym znaczeniu. (...) Pojęcie osoby bliskiej definiowane jest przez wskazanie istnienia faktycznego stosunku bliskości, a zatem więzi emocjonalnej między stronami tego stosunku. Oznacza to, że w tym zakresie nie jest rozstrzygający sam fakt istnienia więzi formalnoprawnej (małżeństwa, pokrewieństwa, powinowactwa, przysposobienia, opieki, kurateli)” (s. 5). To założenie wstępne jest oczywiście akceptowalne. Jeżeli w tym miejscu czegoś mi brakuje, to rozdziału o osobach bliskich. Autorka twierdzi, że osobami bliskimi pozostają osoby będące w różnego rodzaju relacjach, niezależnie od więzi formalnej wyznaczonej małżeństwem,

pokrewieństwem, powinowactwem czy np. opieką. Nie muszą one pozostawać we wspólnym pożyciu, na które składa się więź uczuciowa, gospodarcza i fizyczna. Można tak założyć. I to prawda. Trudno mi jednak zgodzić się ze stanowiskiem, że „przyjęte rozumienie omawianego pojęcia odbiega od tego, jakie występuje na gruncie prywatnoprawnym i publicznoprawnym, wiążącym się z istnieniem więzi prawnej małżeństwa, pokrewieństwa, przysposobienia czy też – w przypadku braku takiej więzi – faktycznego wspólnego pożycia” (s. 5). Właśnie chyba nie odbiega. A przynajmniej nie zawsze. Autorka – jak rozumiem jej intencję – przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia osoby bliskiej. Zauważa, że w różnych aktach prawnych i dla realizacji różnych celów ustawodawca przyjmuje różne kryteria bliskości, nierzadko odchodząc od tych wskazanych w „klasycznym” – ujmijmy je w uproszczeniu – prawie rodzinnym. Chodzi o nawiązanie do pożycia na wzór małżeńskiego. Będą zatem osobami bliskimi małżonek czy zstępny, ale będą też homoseksualny partner czy osoba wskazana przez pacjenta. To prawda, że istota bliskości jest trudno definiowalna, połączona z więzią emocjonalną i to nie jakkolwiek, ale taką, „której odzwierciedleniem są interpersonalne relacje nacechowane życzliwością, miłością i przyjaźnią, czasem o dużym stopniu skomplikowania i wzajemnych zależności, wynikających z potrzeby bliskości, bezpieczeństwa i stabilizacji” (s. 5).

Sądzę, że Autorka zbudowała jak najbardziej trafną – w założeniach – podstawę do rozważań na temat osoby bliskiej. Boję się jednak, że ograniczenie pola badawczego do wybranych instytucji z prawa zobowiązań, prawa rodzinnego czy prawa spadkowego może spowodować pewien niedosyt u czytelnika. Bo jeżeli jest tak, że podstawą rozważań jest relacja oparta na zaufaniu, lojalności, solidarności oraz wzajemności, to dlaczego Autorka nie podejmuje analizy np. zerwania zaręczyn ze względu na zdradę jednego z narzeczonych albo nie rozważa naruszenia tajemnicy lekarskiej ujawnionej w obecności osoby bliskiej pacjentowi przez tę właśnie osobę. Dlaczego przedmiotem analizy nie są różnego rodzaju nieprawidłowości w postępowaniu między konkubentami czy innymi osobami, których bliskość oparta na zaufaniu, lojalności, solidarności czy wzajemności nie budzi wątpliwości. Wreszcie dlaczego skutki np. umowy dożywocia nie są analizowane w kontekście „obejścia” przez spadkodawcę przepisów o zachowku? Oczywiście w tym kontekście pojawia się pytanie, jak ocenić w świetle zasad współżycia społecznego sytuację, w której spadkodawca, znając podstawy do obliczenia zachowku, miast dokonać darowizny, ustanawia dożywocie, „wyprowadzając” jedną lub kilka nieruchomości ze spadku bez obowiązku zaliczenia na poczet substratu zachowku? Może to zrobić, zwłaszcza w przypadku jednej nieruchomości, w celach alimentacyjnych, ale może zrobić w celach zupełnie innych, skutecznie dokuczając w ten sposób osobom bliskim, bo za takie uznają uprawnionych do zachowku.

Jak się wydaje relacje, o których mowa w książce, i wartości, na których oparto bliskość, wymagają pewnego doprecyzowania. Znów nie neguję wyboru Autorki, ale prawem recenzenta stawiam pytania. Bo jeżeli jest tak, że „zaufanie obejmuje oczekiwanie godnego postępowania jednych wobec innych ludzi, lojalność zaś – powinność nienaruszania zaufania innych, a także wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań. Solidarność odnosi się do troski o interesy innych ludzi oraz gotowość podejmowania działań na ich rzecz, choćby naruszało to interesy osoby udzielającej tego wsparcia, a wzajemność zakłada obowiązek rewanżu za to, co otrzymano” (s. 6), to pole badawcze wyznaczone tak szeroko zakreślonymi przesłankami bliskości nie może ograniczać się, przynajmniej tak mi się wydaje, do wybranych instytucji. Można w tym zakresie pójść przeciw dalej. Jeżeli darowizna jest umową, na mocy której jedna ze stron świadczy kosztem swego majątku, nie spodziewając się w zamian świadczenia wzajemnego, to przecież poza sytuacjami zupełnie wyjątkowymi czynienie przysporzenia musi się wiązać z jakąś wcześniejszą relacją stron uzasadniającą tego rodzaju szczodrość. Trzeba tu odpowiedzieć na pytanie, czy czyni się darowizny osobie obcej? A jeżeli tak, czy to może nie stanowi naruszenia jakichś norm moralnych w stosunku do osób bliskich? Jak zauważyliśmy, wyjątki w tym zakresie będą nieliczne i powodowane np. względami humanitarnymi, charytatywnymi. Może się oczywiście też zdarzyć darowizna, przez którą darczyńca pragnie wykazać, że nie ma majątku, wobec powyższego nieskuteczna okaże się egzekucja względem wierzycieli. O naruszeniu norm moralnych w tym zakresie oczywiście też może być mowa, choć w innym kontekście niż ujmuje to Autorka.

Nie chodzi zatem, jak się wydaje, o samą solidarność działania czy wzajemność, gdyż nawet w darowiznie na rzecz osoby bliskiej niekoniecznie muszą one dojść do głosu. Co więcej, przy naruszeniu norm moralnych między osobami bliskimi poprzedzającym potencjalne zwanie umowy do samej umowy przecież nie dojdzie. Można oczywiście podjąć się obrony tezy, że rodzic, którego dziecko uporczywie narusza w stosunku do niego zasady współżycia społecznego, unika kontaktu, nie wykazuje wsparcia i szacunku, poprzez darowiznę będzie dążył do naprawienia więzi rodzinnej. Oczywiście tak. Bardziej jednak wydaje się, że rodzic skorzysta z art. 144¹ k.r.o. czy 1008 pkt 3 k.c., niż będzie budował relację przez darowiznę pomimo naruszenia norm moralnych przez dziecko.

Przeprowadzone przez Autorkę analizy prowadzą do trafnych wniosków końcowych i sformułowania wielu interesujących postulatów *de lege ferenda*. Bardzo ciekawe są zwłaszcza rozważania w ramach umowy darowizny i rażącej niewdzięczności obdarowanego. Autorka trafnie wykazuje, że rażąca niewdzięczność ma podłoże w pewnych zachowaniach, które swoje źródło biorą z obowiązków relacyjnych. Wprawdzie uważam, że fakt bliskości nie wpływa na ocenę rażącej niewdzięczności,

ona może mieć miejsce i rodzić opisany skutek niezależnie od stosunku relacyjnego łączącego darczyńcę z obdarowanym, niemniej jednak zgadzam się, że łatwiej będzie się tej rażącej niewdzięczności dopatrzeć w sytuacji np. uporczywego, naganego, niedopełniania obowiązków rodzinnych lub zawinionego naruszenia tych obowiązków.

W kontekście niegodności alimentacji połączono ją – przynajmniej tak rozumiem intencję Autorki – z naruszeniem obowiązków rodzinnych mających swe źródło w określonej relacji i z pewnym naruszającym je zachowaniem. Nie mam pewności, czy możemy jednak mówić o niegodności alimentacji i czy naruszenie zasad współżycia społecznego przez wierzyciela alimentacyjnego zawsze będzie jego niegodność. Po drugie, czy ma ona permanentny charakter i czy wiąże się wyłącznie z naruszeniem obowiązków rodzinnych. To chyba jest inna sytuacja niż określona w art. 928 k.c. Jest jasne dla mnie, że powołanie art. 144¹ k.r.o. może mieć miejsce w sytuacji uporczywego naruszenia obowiązków rodzinnych, godzenia w wartości, na których oparto rodzinę (zdrada małżonka, zerwanie kontaktów dorosłego dziecka z rodzicami). Mam jednak wątpliwości, czy ojciec, który nie interesuje się dzieckiem w czasie, gdy jest ono małoletnie, unika kontaktów, nie alimentuje, staje się niegodny alimentacji? Czy jedynie dziecko, już po dojściu do pełnoletności, może powołać ten fakt i uzasadnić przez wzgląd na art. 144¹ k.r.o. uchylenie się od realizacji obowiązku alimentacyjnego? Mogę się mylić, ale niegodność ojca powodowałaby chyba, że nawet w sytuacji, w której dorosłe dziecko byłoby skłonne alimentować, do tego by nie dochodziło. Moim zdaniem art. 144¹ k.r.o. nie wprowadza niegodności alimentacji, ale daje pole manewru dłużnikowi alimentacyjnemu i odnosi się raczej do ocenianej *ad casum* niegodności uprawnionego. Tak pisze zresztą o niej T. Smoczyński w Systemie: „Chodziło o to, czy zobowiązany może żądać oddalenia roszczenia powołując się na jego sprzeczność z zasadami współżycia społecznego. Niegodność uprawnionego może wynikać z takiego zachowania, które jest prawnie doniosłe ze względu na etyczne lub aksjologiczne uzasadnienie. W rachubę wchodzi zachowanie lub zespół zachowań, które są sterowane w jakimś stopniu przez wolę danej osoby i powodują określone skutki”). Gdyby mówić o niegodności, to trzeba ją doprecyzować, choćby rozważyć, czy niegodność alimentacji następuje z mocy ustawy, czy na wniosek, odnieść się do instytucji przebaczenia, itp.

Autorka pisze także, że „analizowane instytucje stanowią refleks podstawowego zakazu moralnego wyrządzania krzywdy innemu człowiekowi w myśl zasady *nullus commodum capere potest de iniuria sua propria* (...). To zaś pozwala wprowadzić wniosek, że cywilnoprawna sankcja w postaci pozbawienia osoby postępującej niegodziwie korzyści majątkowej w przypadku odwołania darowizny, niegodności alimentacji, niegodności dziedziczenia, wydziedziczenia oraz rozwiązania umowy

o dożywocie, ma tożsamy charakter. Pewne odmienności w tym zakresie wykazuje jedynie instytucja zamiany prawa dożywocia na dożywotnią rentę, stanowiąca niejako skutek słabszy nagannych etycznie zachowań, ponieważ nie wiąże się ona z pozbawieniem korzyści majątkowej osoby postępującej niegodziwie” (s. 269). Za szczególnie doniosłe dla pracy uznaję propozycje doprecyzowania treści wybranych przepisów. Autorka proponuje wskazanie w przepisie art. 898 k.c., że „rażąca niewdzięczność obdarowanego polega w szczególności na popełnieniu ciężkiego przestępstwa lub poważnego naruszenia obowiązków rodzinnych względem darczyńcy lub osoby mu najbliższej” (s. 269). Rozwiązanie wzorowane na prawnośpadkowym, jest *de lege ferenda*, godne rozważenia. Poszerzenie w art. 908 k.c. zakresu przedmiotowego świadczenia dożywotnika na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu również zdaje się znajdować uzasadnienie. Nie mam natomiast takiej pewności w sytuacji postulatu uwzględniania niegodności przez sąd z urzędu w toku postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, ewentualnie wydłużenia terminu na wystąpienie z żądaniem uznania spadkobiercy za niegodnego. Autorka uznała, że „realizacja zasady stabilności stosunków prawnośpadkowych nie może następować z naruszeniem nadrzędnych wartości etycznych” i zaproponowała *de lege ferenda* „rozszerzenie katalogu przesłanek niegodności dziedziczenia o umyślne popełnienie ciężkiego przestępstwa przeciwko osobie najbliższej spadkodawcy oraz o umyślne rażące zaniedbywanie obowiązków rodzinnych wobec spadkodawcy, ale tylko wówczas, gdy spadkodawca nie był w stanie dokonać samodzielnie wydziedziczenia takiego spadkobiercy lub też nie miał wiedzy o jego niegodnym zachowaniu.” (s. 270). Moje prawnośpadkowe doświadczenie podpowiada, że niezwykle trudno wydziedziczyć w ogóle, zwłaszcza z powołaniem pierwszej i trzeciej przesłanki. Stwierdzenie w tym zakresie niegodności może okazać się równie trudne, o ile nie niemożliwe. Pewnie sprawa jest do dalszych dyskusji.

Podsumowując, książka jest bardzo ciekawa, czyta się ją szybko. Wywód prowadzony spokojnie, z dużą kulturą wypowiedzi i znanstwem zagadnienia. Kluczowe są zawarte w podsumowaniu stwierdzenia Autorki, że „przeprowadzona analiza skutków cywilnoprawnych naruszenia norm moralnych między osobami bliskimi w obrębie [aż prosi się dodać: wybranych – J.H.] instytucji z zakresu prawa zobowiązań, prawa spadkowego oraz prawa rodzinnego, wpisuje się w zasadę jedności prawa cywilnego, zakładającej, że wszystkie normy prawne, należące do gałęzi prawa cywilnego stanowią całość”. Książkę polecam, warto ją przeczytać!

CYTOWANIE

Tomczyk A., *Skutki cywilnoprawne naruszenia norm moralnych między osobami bliskimi*, C.H. Beck, Warszawa 2020 (Joanna Haberkó), „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 289–299, DOI: 10.18276/ais.2022.38-17.

SPRAWOZDANIA



Acta Juris Stetinensis

2022, nr 2 (vol. 38), 303–309
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2022.38-18



Łukasz Bartosik

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: 229825@stud.usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-4030-5058



Jakub Cieśla

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: jakub.ciesla@outlook.com
ORCID: 0000-0003-4406-8843

Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Kryzys autorytetu – o potrzebie autorytetu w prawie i w społeczeństwie” 20 października 2021 roku (webinarium)

20 października 2021 roku, za pośrednictwem platformy Microsoft Teams, odbyła się Ogólnopolska konferencja naukowa „Kryzys autorytetu – o potrzebie autorytetu w prawie i w społeczeństwie” zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. W zaproszeniu do udziału w Konferencji organizatorzy napisali:

obszarem rozważań konferencji ma być uchwycenie pryncypialnych przemyśleń, jakie na temat prawa mają do wypowiedzenia wybitni prawnicy, zdefiniowanie kim jest autorytet, a także ustalenie tego, jaką rolę odgrywa autorytet dla prawa i dla prawnika oraz czy jego podstawowe przymioty w zmieniającym się świecie pozostaną niezmienione.

W ramach obrad odbyły się 4 panele (25 referatów), z czego dwa pierwsze przeznaczono na referaty studentów i doktorantów, a dwa kolejne na wystąpienia ekspertów – profesorów, doktorów i praktyków prawa. Konferencję w imieniu dr hab. Eweliny Cała-Wacinkiewicz, prof. US (Dziekan WPiA US) otworzyła

dr Beata Kanarek (Prodziekan ds. Kształcenia WPiA US). Moderatorem pierwszego panelu młodych był dr Wojciech Bożek (Prodziekan ds. ewaluacji WPiA US), który rozpoczynając obrady, stwierdził, że temat autorytetu w prawie jest niezwykle aktualny, przez co refleksja naukowa na ten temat niewątpliwie jest warta uwagi.

Pierwszym panelistą był Paweł Bącal z Uniwersytetu Warszawskiego, który wygłosił referat „Rola autorytetów w kształtowaniu konformistycznej postawy wobec prawa”. Przedstawił w nim rodzaje, cechy i podział autorytetów, a w szczególności postawę autorytetów wobec prawa, która z kolei wpływa na postawę jednostek wobec prawa.

Kolejnym prelegentem był Szymon Bogucki z Uniwersytetu Szczecińskiego. Swoje wystąpienie zatytułował: „Siła autorytetu czy sprawiedliwość? Prawo w cieniu Hobbesowskiego Lewiatana”. Zaproponował w nim odczytanie myśli Hobbesa dotyczącej Lewiatana przez pryzmat interpretacji Carla Schmitta, w myśl której to jednostki przekazują swoją suwerenność reprezentantowi, a on siłą swojego autorytetu i przymusu ma za zadanie jednoczyć obywateli, tworząc „grupę przyjaciół”.

Następne wystąpienie „Totalna błahość autorytetu” zostało wygłoszone przez Jolantę Sawicką z Uniwersytetu Warszawskiego. Prelegentka wysunęła tezę o bezpowrotnym zaniku autorytetu, który obecnie zastąpili eksperci. Zdaniem prelegentki ich myślenie nie jest jednak spójne z działaniem. Jako przyczynę takiego zjawiska referentka wskazała polaryzację społeczeństwa, cynizm elit, ekstremalną demokratyzację społeczeństwa, a także swobodniejsze traktowanie religii. Puentując, stwierdziła, że brak autorytetu jest pozytywny, ponieważ autorytet uniwersalny nie istnieje, a tylko taki mógłby doprowadzić w sferze publicznej do porządku społecznego.

Kolejnym prelegentem był Maksymilian Sitarski z Uniwersytetu Warszawskiego, który wystąpił z referatem „Struktura *Rechtsstaat* fundamentem autorytetu prawa”. Przedstawił koncepcję państwa prawnego (*Rechtsstaat*), próbując udzielić odpowiedzi na pytanie o fundament autorytetu prawa, a także przedstawił koncepcję państwa prawnego formalnego i materialnego.

Jan Zapolski-Downar w wystąpieniu „Autorytet Gustava Radbrucha w państwie neoliberalnym. Rozważania nad zastosowaniem koncepcji niemieckiego uczonego dla poszczególnych rozwiązań neoliberalnej demokracji” scharakteryzował pojęcie neoliberalnej demokracji według Zakarii w kontekście myśli Radbrucha o ustawowym bezprawiu. Prelegent próbował znaleźć odpowiedź na pytanie, dokąd zmierza prawodawstwo neoliberalnej demokracji, a dalszy tok wystąpienia skupił wokół zręcznego wykorzystania dyskursu naukowego dotyczącego neoliberalnej demokracji przez Viktora Orbana na Węgrzech po 2014 roku.

Ostatnim mówcą pierwszego panelu był Paweł Boike z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Zaprezentował temat „Oryginalizm konstytucyjny i »żyjąca

konstytucja« – alternatywne pojmowanie autorytetu w prawie”. W swoim referacie posługiwał się przede wszystkim przykładem różnych możliwości interpretacji Konstytucji USA, jak również Konstytucji RP. Prelegent wskazał, że oryginaliści wychodzą z założenia o wiążącej mocy autorytetu twórców, z kolei zwolennicy teorii „żyjącej konstytucji” (wykładni dynamicznej) autorytet łączą z sędziami, którzy „ulepszają” prawo. Panel zakończył się ożywioną dyskusją, w której wzięli udział niektórzy prelegenci, a także dr Wojciech Zomerski z Uniwersytetu Wrocławskiego.

W kolejnym – drugim – panelu młodych funkcję moderatorów sprawowali dr Beata Kanarek oraz mgr Patryk Kupis, oboje z Uniwersytetu Szczecińskiego. Głos jako pierwszy zabrał Mikołaj Deptalski z Uniwersytetu Jagiellońskiego. W wystąpieniu „Autorytet prawny Trybunału Konstytucyjnego – upadek w obliczu polityczności” prelegent przedstawił historię upadku autorytetu Trybunału Konstytucyjnego. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy upatrywał w upolitycznieniu tego organu. Referent postawił tezę, że Trybunał Konstytucyjny jest w stanie odbudować swój autorytet przez polityczność zgodną z wolą społeczeństwa.

Jako druga głos zabrała mgr Aleksandra Zajac z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, która również wykonuje zawód kuratora sądowego. W wystąpieniu zatytułowanym: „Kurator sądowy jako autorytet?” przedstawiła teoretyczne i praktyczne aspekty wykonywanego przez siebie zawodu. Prelegentka podkreśliła rolę autorytetu w pracy kuratora – ten jego przymiot winien być oparty na profesjonalizmie, warsztacie pracy, wiedzy oraz konsekwencji działań.

Następnie swój referat zatytułowany „Rola nauki prawa i autorytetu prawników w kontekście wyzwań stawianych prawu przez zmiany technologiczne” przedstawił Adrian Żądło z Uniwersytetu Warszawskiego. Zwrócił uwagę na to, że wobec dynamicznego rozwoju technologii prawo staje przed nowymi wyzwaniami. Dodatkowo pojawiają się trudne do rozstrzygnięcia problemy etyczne. W związku z tym prawnicze autorytety muszą rozstrzygnąć kwestie, które jeszcze jakiś czas temu nie musiały zostać poddane regulacjom.

Przedostatnia panelistka Angelika Wydra z Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu w referacie „Funkcje autorytetu” stwierdziła, że funkcje, które spełnia autorytet, zależą od reprezentowanych przez niego wartości. Funkcje te wyczerpująco opisała, oceniając, że autorytet może mieć oddziaływanie zarówno pozytywne, jak i negatywne.

Jako ostatnia w panelu drugim głos zabrała mgr Anna Suska ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Swoje wystąpienie zatytułowała „Znaczenie uproszczonej komunikacji w procesie legitymizacji konstytucji: o potrzebie redefinicji standardów języka prawniczego w komunikowaniu społecznym”. Prelegentka rozważała zbyt skomplikowanie języka prawniczego oraz funkcjonowanie komunikatów dotyczących prawa w przestrzeni medialnej, a także związany z tym kryzys

autorytetu. Panel zakończyła krótka dyskusja dotycząca możliwości postawienia Boga w roli autorytetu.

Po krótkiej przerwie rozpoczął się pierwszy panel ekspercki, który moderował dr hab. Tomasz Czapiewski, prof. US z Uniwersytetu Szczecińskiego. Po kilku zdaniach wstępu oddał głos dr. hab. Krzysztofowi Mularskiemu, prof. UAM z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, który wystąpił z referatem „Tzw. autorytet prawniczy – maska polityki, pieniędzy i gier statusowych”. W swoim wystąpieniu stwierdził, że problem autorytetów prawniczych jest uwikłany w wiele dylematów filozoficznych i może być rozpatrywany z różnych perspektyw. Dalej skupił się na pojęciu autorytetu epistemicznego – przysługującego ludziom, którzy lepiej od nas znają przedmiot.

Następnym prelegentem był dr hab. Jan Kulesza, prof. UŁ z Uniwersytetu Łódzkiego, który przedstawił referat „...ukarany jak gumowa świnia...». Kазus Eduarda Drehera”. Panelista podjął refleksję nad stosunkiem prawników do prawniczych autorytetów, które biorą udział w rozbiorze demokratycznego państwa prawa. Przedstawił problematykę ostracyzmu wobec prawników, którzy łamią rotę ślubowania, uczestnicząc w działaniach przeciwko demokratycznemu państwu prawa. Wystąpienie opierało się na tytułowym kazusie Eduarda Drehera, niemieckiego prawnika, który mimo wydania kilku obiektywnie skandalicznych orzeczeń sądowych nie został przez środowisko ukarany.

Jako trzeci prelegent wystąpił r.pr dr Przemysław Mijał z Uniwersytetu Szczecińskiego, który pełni również funkcję dziekana Okręgowej Izby Radców Prawnych w Szczecinie. Wygłosił on prelekcję „Potrzeba autorytetu w kształceniu aplikantów radcowskich”. Zwrócił on uwagę na to, kto jest autorytetem dla aplikantów radcowskich (patroni, pracodawcy, opiekunowie praktyk, wykładowcy) oraz jakie zadania stoją przed każdą z przedstawionych grup. Wypowiedź skonkludował, że poszukiwanie autorytetów powinno być pozostawione aplikantom w ich własnym zakresie.

Kolejny referat zatytułowany „Redukcja prawa do faktyczności jako unicestwienie autorytetu prawa. Perspektywa koncepcji Pierre’a Legendre’a” wygłosił dr hab. Arkadiusz Barut z Uniwersytetu Wrocławskiego. Prelegent zauważył, że autorytet prawa pojawia się ze względu na jego funkcjonowanie w społeczeństwie, jednak nie w każdym społeczeństwie taki autorytet istnieje. W związku z tym twierdzeniem prawo nie zawsze jest oparte na autorytecie, a raczej na moralności i zarządzaniu. Utrata przez prawo autorytetu odbiera znaczenie prawom podmiotowym, instytucjonalnym cechom prawa, a posiadanie przez prawo autorytetu jest warunkiem dla spełniania przez nie innych funkcji.

Jako przedostatnia uczestniczka panelu wystąpiła dr hab. Iwona Szymczak, prof. US z Uniwersytetu Szczecińskiego. Wygłosiła referat pod tytułem

„O autorytecie pragmatycznie”. Prelegentka pokrótce podsumowała wypowiedzi poprzedników. W dalszej części wystąpienia skupiła się na postrzeganiu autorytetu z perspektywy jednostki oraz scharakteryzowała dobrowolność autorytetu.

Ostatni głos w tym panelu należał do kolejnego przedstawiciela praktyki – adw. Piotra Dobrołowicza, dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej w Szczecinie, który wygłosił referat „Rola autorytetu w pracy adwokata”. Prelegent przedstawił i scharakteryzował autorytety dla adwokatów – pracowników nauki, bardziej doświadczonych adwokatów, ale przede wszystkim sędziów. W dalszej części wyróżnił cechy dobrego autorytetu, takie jak empatia, znajomość przepisów, kompetencje psychologiczne oraz argumentacja dostosowana do miejsca i osoby.

W dyskusji dr Michał Stambulski poruszył problemy kształcenia aplikantów tak radcowskich, jak i adwokackich. Do jego wypowiedzi odnieśli się dr Przemysław Mijał i Piotr Dobrołowicz. Po podsumowaniu panelu i podziękowaniach moderator przekazał głos prowadzącemu kolejny, ostatni już panel tej konferencji.

Drugi panel ekspercki moderował dr hab. Maciej Jońca, prof. US, który przekazał głos pierwszemu prelegentowi dr. Wojciechowi Zomerskiemu z Uniwersytetu Wrocławskiego. Prelegent wystąpił z referatem „Argument z autorytetu (przedstawiciele) dogmatyki prawa w dyskursie interpretacyjnym. Argument siły czy siła argumentu?”. Wskazał na znaczącą rolę w argumencie z autorytetu. Przedstawił również możliwe zagrożenia z tego wynikające, jak np. bezrefleksyjne jego stosowanie lub przyjmowanie, nieprecyzyjne jego używanie czy też poczucie zwolnienia z dalszej argumentacji.

Drugim prelegentem w tej sesji był dr Bohdan Pretkiel z Uniwersytetu Warszawskiego z referatem „Rozróżnienie pomiędzy użyciem w procesie sądowym argumentu z autorytetu eksperta a argumentu z autorytetu prawniczego oraz jego znaczenie dla interpretacji paremii *Iura Novit Curia*”. Referent poruszył problem używania argumentu z autorytetu w dyskursie prawniczym, a szczególnie w postępowaniu sądowym. Mówca scharakteryzował warunki, w jakich przywoływane są argumenty z autorytetu, a także postaci owych argumentów. W dalszej części prelegent, za Maciejem Zielińskim, przeszedł do omówienia praktycznych skutków niewłaściwego powoływania się na autorytety prawnicze w procesie wykładni prawa oraz postawił pytanie do dyskusji o możliwość pomocniczego powoływania przez sądy biegłych z zakresu wykładni prawa.

Następnie wystąpili dr Michał Paździora z Uniwersytetu Wrocławskiego i dr Michał Stambulski z Uniwersytetu Zielonogórskiego. Tematem ich referatu był „Prawniczy autorytet epistemiczny w Polsce. Wprowadzenie do badań”, który był częścią grantu NCN OPUS „Prawniczy autorytet epistemiczny w Polsce. Rozwój i dynamika w latach 1982–2020” pod kierownictwem prof. dr. Adama Czarnoty. Prelegenci podzielili dynamikę historyczną na okresy: (1) od pierwszego orzeczenia

TK w 1986 roku do wprowadzenia Konstytucji RP w 1997 roku (transformacja), (2) od 1998 roku do 2014 roku – powstanie niezadowolenia społecznego (konsolidacja), (3) od 2015 roku – reformy konstytucyjne i powszechna ich dyskredytacja (rekonstrukcja), a następnie scharakteryzowali autorytet epistemiczny prawa oraz wyróżnili warunki zaistnienia takiego autorytetu. Prelegenci przedstawili swoją hipotezę badawczą o podobieństwie między autorytetem epistemicznym a autorytetem akademickim oraz dotychczasowe wyniki badań. Paneliści zauważyli, że obecny upadek prawniczego autorytetu epistemicznego jest wynikiem jego wcześniejszego sukcesu w innym społeczeństwie.

Po tym wystąpieniu głos zabrała dr Agata Przylepa-Lewak z Uniwersytetu im. Marii Skłodowskiej-Curie w Lublinie, która wygłosiła referat „Prestiż prawa oraz prestiż zawodów prawniczych w badaniach socjologiczno-prawnych”. Prelegentka skupiła się na roli prestiżu w autorytecie prawa z perspektywy socjologii prawa, cytując wybrane badania empiryczne z tego zakresu. Scharakteryzowała czynniki wpływające na prestiż poszczególnych zawodów prawniczych, jak i samego prawa oraz ich rolę. W swoim wystąpieniu zauważyła, że na przestrzeni lat prestiż prawa spadł, co zauważają również prawnicy.

W dalszej kolejności wystąpiła dr Karolina Kocemba z Uniwersytetu Wrocławskiego, wygłaszając referat „Autorytet w przestrzeniach edukacji prawniczej”. W swoim wystąpieniu zauważyła, że dopiero w ostatnich latach w środowisku prawniczym odbywa się szersza dyskusja na temat edukacji prawniczej. Prelegentka przedstawiła wyniki swoich badań dotyczących możliwości korzystania z przestrzeni służącej do edukacji prawniczej na sześciu wydziałach prawa w Polsce. Mówczyni stwierdziła, że przestrzeń definiuje sposób kształcenia, które obecnie odbywa się w sposób niedemokratyczny oraz opiera się na nierówności wykładowców ze studentami. Zdaniem referentki wpływa to negatywnie na efekty procesu kształcenia. Postulatem autorki było odbycie debaty na temat redefinicji przestrzeni akademickiej.

Kolejnym prelegentem był prof. dr hab. Włodzimierz Wróbel z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Tematem jego referatu był „Autorytet w dyskursie prawniczym – czy jeszcze potrzebny?”. Swoje wystąpienie zaczął od czterech krótkich anegdot ukazujących negatywną rolę autorytetu. Następnie przeszedł do omówienia tematu swojego wystąpienia, przedstawiając funkcje autorytetu w dyskursie prawniczym i aspektów argumentu z autorytetu. Profesor stwierdził, że nie ma świata bez wartości, a na nich oparty jest każdy autorytet. Referat zakończył wymienieniem trzech punktów związanych z założeniem: (1) nie da się prowadzić dyskursu bez zaufania dla kogoś, kto wyznaje te wartości; (2) jeżeli zlikwidujemy autorytety, to nie będzie systemu wartości; (3) autorytety kontrolują dochowywanie reguł prowadzenia dyskursu. Konkludując, stwierdził, że bez autorytetów rozpada się język dyskursu.

Następną mówczynią była dr Katarzyna Karaskiewicz ze Społecznej Akademii Nauk w Warszawie, z wystąpieniem „O potrzebie odrzucenia autorytetu”. Referentka stwierdziła, że kwestia odrzucenia autorytetu jest podparta wieloma argumentami opartymi na twierdzeniach filozofów. Za tezę popierającą brak potrzeby autorytetu uznała „odwagę samodzielnego myślenia”. W kolejnej części przedstawiła schemat działania autorytetu, który nazywa „suwerenem”, ponownie odwołując się do wybranych filozofów.

Ostatnim uczestnikiem drugiego panelu eksperckiego był dr Konrad Burdziak z Uniwersytetu Szczecińskiego z wystąpieniem zatytułowanym: „Prawnokarne normy sankcjonowane a osoby niepoczytalne, czyli kilka słów o racjonalności ustawodawcy”. Prelegent przedstawił problematykę możliwości przekroczenia przez osobę niepoczytalną w rozumieniu art. 31 § 1 KK prawnokarnej normy sankcjonowanej. Główną tezą referatu dr. Burdziaka było stwierdzenie, że „Ustawodawca ustanawiający prawnokarne normy sankcjonowane dla osób niepoczytalnych naraża się na zarzut nieracjonalności i związany z tym kryzys swojego autorytetu”, co wynika również ze sposobu patrzenia na prawo autorytetów poznańsko-szeczecińskiej szkoły prawa, tj. profesorów Zielińskiego, Ziemińskiego, Czepity, Patryasa czy Pohla.

W kończącej panel i całą konferencję dyskusji w polemikę na temat założenia o racjonalności ustawodawcy wdali się doktorowie W. Zomerski i K. Burdziak, a na temat sposobu legitymizacji autorytetu prawniczego dr M. Stambulski i prof. W. Wróbel. Kilka uwag uzupełniających dotyczących wybranych wystąpień przedstawił także prof. K. Mularski. Na koniec głos zabrała dr Beata Kanarek, która podziękowała prelegentom i moderatorom za obrady, po czym zakończyła konferencję.

CYTOWANIE

Bartosik Ł., Cieśla J., *Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Kryzys autorytetu – o potrzebie autorytetu w prawie i w społeczeństwie”, 20 października 2021 roku (webinarium)*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 303–309, DOI: 10.18276/ais.2022.38-18.



Acta Juris Stetinensis

2022, nr 2 (vol. 38), 311–319
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2022.38-19



Dominika Skoczylas
dr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: dominika.skoczylas@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0003-1231-8078



I Konsiliencyjna Konferencja Kosmiczna, Gdańsk, 26–28 listopada 2021 roku

W XXI wieku zagadnienia dotyczące przestrzeni kosmicznej są przedmiotem nieustającej dyskusji w kontekście wskazania szans i wyzwań, jakie przynosi eksploracja i eksploatacja kosmosu. Przedmiotową tematyką zainteresowane są zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty prywatne. Idealną okazją do wymiany poglądów w kwestii określenia zasad wykorzystywania i użytkowania przestrzeni kosmicznej, w szczególności możliwości wspierania przemysłu kosmicznego, rozwoju polskiej polityki kosmicznej, w tym wdrożenia krajowej ustawy o działalności kosmicznej, stała się I Konsiliencyjna Konferencja Kosmiczna. Konferencja kosmiczna odbyła się stacjonarnie 26–28 listopada 2021 roku w Gdańsku. Należy podkreślić, że zgodnie z zamysłem organizacyjnym konferencja oparta była na dwóch podstawowych założeniach: konsiliencji i partycypacji uczestników. Interdyscyplinarny charakter konferencji pozwolił na udział w wydarzeniu przedstawicieli różnorodnych dyscyplin naukowych, m.in. biologów, ekonomistów, fizyków czy prawników, podmiotów sektora administracji publicznej czy przedsiębiorców. Z kolei dzięki partycypacji uczestnicy mieli możliwość współkształtować merytoryczny zakres konferencji, polegający zarówno na zgłaszaniu referatów, jak i tworzeniu poszczególnych paneli.

I Konsiliencyjna Konferencja Kosmiczna została zorganizowana przez Instytut Metropolitalny i Konsorcjum Naukowe Ad Astra w Gdańsku, na terenie Hevelianum. Partnerem strategicznym wydarzenia było Miasto Gdańsk, partnerami

operacyjnymi zaś: Stowarzyszenie POLARIS – OPP, Hevelianum – Laboratorium Ruchu, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni, Koło Naukowe Studencki Klaster Morski i Kosmiczny, Stowarzyszenie Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Gdańsku, Centrum Badań Kosmicznych Akademii Leona Koźmińskiego, Związek Pracodawców Sektora Kosmicznego, Polskie Towarzystwo Meteorologiczne, Historyczny Ambasador.

I Konsiliencyjna Konferencja Kosmiczna została poświęcona problematyce kosmosu, ściślej prawnym, społecznym i gospodarczym aspektem związanym z wykorzystywaniem przestrzeni kosmicznej. Uczestnicy konferencji podejmowali również tematy związane z finansowaniem działalności kosmicznej, bezpieczeństwem kosmicznym czy odpowiedzialnością za szkody wyrządzone przez obiekt kosmiczny w przestrzeni pozaziemskiej. Interesujące pole do dyskusji stanowiły zagadnienia obejmujące potrzebę wprowadzenia polskiego prawa kosmicznego oraz etyczne zasady funkcjonowania w przestrzeni kosmicznej.

Podczas I Konsiliencyjnej Konferencji Kosmicznej prelegenci podjęli się analizy zarówno planowanych, jak i już istniejących aspektów polskiego, europejskiego i międzynarodowego wymiaru prawa kosmicznego czy działalności kosmicznej. Konferencja składała się z ośmiu paneli, które poprzedziła sesja plenarna „Kosmiczne wyzwania dla nauki, polityki i gospodarki”. Aktualny, a jednocześnie interdyscyplinarny charakter konferencji pozwolił na szerokie omówienie zagadnień związanych z kosmosem, w panelach dotyczących: astrobiologii, bezpieczeństwa i obronności, przestrzeni kosmicznej w obowiązującym prawie, jurydykacji prawa kosmicznego, nowych technologii w prawie kosmicznym, surowców pozaziemskich czy zastosowania technologii w służbie cywilizacji kosmicznej. Konferencja obfitowała również w liczne wydarzenia towarzyszące. Uczestnicy podzielili się m.in. poglądami na temat: efektywności i zasadności wprowadzanych regulacji prawa międzynarodowego oraz konieczności przyjęcia krajowych rozwiązań prawnych w kontekście określenia jednolitych i jednoznacznych warunków eksploracji i eksploatacji przestrzeni kosmicznej.

W konferencji wzięło udział ponad 80 osób. W trakcie ośmiu paneli oraz sesji plenarnej „Kosmiczne wyzwania dla nauki, polityki i gospodarki” swoje wystąpienia wygłosili przedstawiciele m.in. Polskiej Agencji Kosmicznej, Rady Doskonałości Naukowej, Grupy Roboczej ds. Polskiego Prawa Kosmicznego, Polskiego Towarzystwa Astrobiologicznego, Stowarzyszenia Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego, Polskiego Towarzystwa Meteorologicznego, Konsorcjum Naukowego Ad Astra, jednostek naukowych, m.in. Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, Akademii Sztuki Wojennej, Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

w Toruniu, Uniwersytetu Opolskiego, Uniwersytetu Szczecińskiego, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Uniwersytetu Wrocławskiego, Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, a także Prezes Zarządu Creotech Instruments S.A. oraz przedstawiciele Okręgowych Izb Radców Prawnych.

W pierwszym dniu konferencji, 26 listopada 2021 roku, po dokonaniu rejestracji uczestników uroczystego otwarcia dokonali: Michał Glaser (Prezes Zarządu Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot), dr Agata Żwir-Ferenc (Kierownik Działu Edukacji i Popularyzacji Nauki w Hevelianum) i dr Jakub H. Szlachetko (Prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego), którzy przywitani uczestników oraz przedstawili podstawowe założenia konferencji. Podkreślono konsiliencyjny charakter przedsięwzięcia oraz niezwykle aktualną tematykę konferencji w dobie wzmożonej eksploatacji przestrzeni kosmicznej. Wydarzenie w imieniu władz Gdańska zaszczylił swoją obecnością zastępca Prezydenta Miasta Gdańsk, Piotr Grzelak, który po przywitaniu uczestników konferencji wyraził podziękowania dla organizatorów za wybór Gdańska jako miejsca konferencji, w której uczestniczą tak znamienici przedstawiciele wielu dziedzin i dyscyplin naukowych, inżynierowie, przedsiębiorcy i pasjonaci kosmosu. Prezydent przyznał również, że to właśnie gdańska metropolia ma doskonały potencjał, aby prowadzić badania dotyczące przestrzeni kosmicznej. W imieniu organizatorów głos zabrał dr Jakub Szlachetko, który po wstępnym przywitaniu uczestników i podziękowaniu za tak liczne zainteresowanie tematyką wydarzenia pokrótce przedstawili problematykę konferencji, podkreślając jej ogromne znaczenie w aspekcie szans i wyzwań, przed jakimi stoi polski sektor kosmiczny. Ponadto, mając na uwadze główne założenia konferencji, tj. konsiliencję i partycypację, poprosił wszystkich uczestników konferencji o krótką autoprezentację.

Po uroczystym otwarciu obrad nastąpiło otwarcie sesji plenarnej „Kosmiczne wyzwania dla nauki, polityki i gospodarki”. Sesja stanowiła dyskusję wąskiego grona specjalistów zajmujących się prawem kosmicznym, związanych z branżą kosmiczną. W dyskusji uczestniczyli: prof. dr hab. Grzegorz Wrochna (Prezes Polskiej Agencji Kosmicznej), prof. dr hab. Grzegorz Węgrzyn (Przewodniczący Rady Doskonałości Naukowej), prof. dr hab. Zdzisław Brodecki (Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni), dr hab. Grzegorz Brona (Prezes Zarządu Creotech Instruments S.A.), dr hab. Katarzyna Malinowska, prof. ALK (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Szefowa Grupy Roboczej ds. Polskiego Prawa Kosmicznego). Organizatorem panelu było Konsorcjum Naukowe Ad Astra, a w roli moderatora wystąpił dr Jakub Szlachetko.

Podczas przedmiotowej sesji plenarnej poruszono wiele ciekawych zagadnień dotyczących m.in. innowacyjności i kreatywności sektora kosmicznego, sztucznej

inteligencji i nowych technologii czy finansowania działalności kosmicznej. Uczestnicy panelu podkreślili, że rozwój naukowy musi iść w parze z rozwojem nowych technologii kosmicznych. Wymowne są zatem słowa prof. dr hab. Zdzisława Brodeckiego, że „nauka musi analizować fakty i wyciągać wnioski”. Niezaprzeczalnym faktem jest bowiem nieustający rozwój sektora kosmicznego. W trakcie panelu podniesiono również kwestie dotyczące zaspokajania potrzeb współczesnego państwa w aspekcie technologii kosmicznych. Wskazano na potrzebę finansowania sektora kosmicznego oraz wprowadzenia regulacji powszechnie obowiązującego prawa, tj. polskiego prawa kosmicznego. Głos zabrał prof. dr hab. Grzegorz Wrochna, który potwierdził, że prawo kosmiczne jest potrzebne, przede wszystkim w celu określenia zasad eksploatacji kosmosu, ale również ze względu na możliwość pozyskania funduszy unijnych. Wskazał, że krajowa ustawa o działalności kosmicznej powinna wejść w życie w ciągu najbliższych dwóch lat. Dodał przy tym, że aktualnie strategiczne cele określa Polska Strategia Kosmiczna i Krajowy Program Kosmiczny. Ciekawym wątkiem poruszonym w przedmiotowym panelu była również kwestia braku „odważnych inwestorów” branży kosmicznej w Europie. Podkreślono, że jedną z przyczyn niedoinwestowania sektora kosmicznego jest nieakceptowalność ryzyka z tym związanego, co z kolei nie jest przeszkodą w Stanach Zjednoczonych. Ważną tezę dotyczącą prowadzenia działalności gospodarczej w kosmosie czy też związanej z kosmosem wygłosił dr hab. Grzegorz Brona. Zaakcentował konieczność określenia zasad prawa kosmicznego dla przedsiębiorców. Zaznaczając celowość takiego zabiegu, stwierdził, że należy stworzyć system harmonizujący kwestie bezpieczeństwa publicznego i potrzeby przedsiębiorców. Wyekspozował również konieczność dyskusji na ten temat, w której powinni uczestniczyć nie tylko przedstawiciele organów władzy publicznej czy nauki, lecz także przedsiębiorcy wykonujący działalność kosmiczną. W sesji podniesiono również wątki ujednoczenia zasad etycznych w działalności kosmicznej oraz przyszłości Polski w Polskiej Agencji Kosmicznej.

Pierwszy panel zatytułowany „Bliskie spotkanie 3’go stopnia”, którego Organizatorem było Polskie Towarzystwo Astrobiologiczne, dotyczył zagadnień związanych z aspektami astrobiologicznymi i formami istnienia w kosmosie. Moderatorem panelu i jednocześnie pierwszym prelegentem był prof. dr hab. Grzegorz Węgrzyn. W swoim wystąpieniu, „Czym jest życie? Czyli jeśli spotkamy nieznaną formę istnienia w kosmosie, to kiedy nazwiemy ją żywą istotą?”, postawił interesujące pytanie badawcze: co należy uznać za istotę żywą? Ponadto przedstawił znaczenie formy istnienia w kosmosie i problemy z tym związane. Następnie głos zabrali Mikołaj Kuska („Od Strefy 51 do sałaty na Marsie”), Aleksandra Klasa („Zbuduj sobie życie, czyli biologia syntetyczna w kosmosie i nie tylko”) oraz dr Artur Modliński („Etologia a zarządzanie technologią. Co mówią nam zwierzęta o naszych relacjach

z inteligentnymi maszynami?”). Wszyscy prelegenci podkreślili, że zagadnienia dotyczące astrobiologii, biologii syntetycznej, a nawet etologii mają ogromne znaczenie nie tylko pod kątem określenia form życia we Wszechświecie, lecz także w kontekście badań nad wykorzystaniem przestrzeni kosmicznej.

Pierwszy dzień konferencji zwieńczyły liczne wydarzenia towarzyszące dotyczące aktualnych projektów związanych z przestrzenią kosmiczną. Tematykę finansowania przedsiębiorczości publicznej przedstawili dr. Kornél Szabó, Árisz Kecskés oraz Kaja Hopej w wystąpieniu „Building the Space Ecosystem in the CEE Region – Herius Space Fund” oraz Tomasz Zapalski w wystąpieniu „Źródła Finansowania Polskiego Sektora Kosmicznego”. Z kolei dr hab. Marcin Pawłowski przygotował referat „Technologie kwantowe (w tym polskie) w kosmosie”. Ciekawe wystąpienie na temat „Teatr Światła – projekt koncepcyjny land-artu w Górach Izerskich” przedstawili dr inż. arch. Jerzy Wojewódka, prof. PŚ (Politechnika Śląska w Gliwicach), Julia Giżewska oraz Paweł Białas. Ostatnim z wydarzeń towarzyszących tego dnia było wystąpienie Magdaleny Maszewskiej i dr. Sylwestra Kołomańskiego „Nocne niebo – kulturowe i naukowe okno na kosmos”.

Drugi dzień obrad, tj. 27 listopada 2021 r., został podzielony na sześć paneli. W pierwszym z nich „Bezpieczeństwo i obronność w domenie kosmicznej” zaprezentowane zostały zagadnienia obejmujące warunki bezpieczeństwa kosmicznego. Tematy odnosiły się z jednej strony do perspektywy rozwoju sektora kosmicznego, z drugiej do nowych zagrożeń przestrzeni kosmicznej. Organizacja panelu należała do Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Konsorcjum Naukowego Ad Astra. W roli moderatora wystąpił dr hab. Wojciech Staszewski, prof. US (Uniwersytet Szczeciński). Jako pierwszy głos zabrał dr hab. Bartosz Smolik (Uniwersytet Wrocławski), który w swoim wystąpieniu „Główne komponenty polityki kosmicznej Unii Europejskiej. Perspektywy rozwoju w obliczu wyzwań przed jakimi stoi Europa” określił wyzwania dotyczące rozwoju polityki kosmicznej w Europie. Kolejny referat „Militaryzacja kosmosu – stan obecny i perspektywy” wygłosił dr hab. Marek Czajkowski, prof. UJ (Uniwersytet Jagielloński). Prelegent wskazał na istotne cechy militaryzacji kosmosu oraz możliwe skutki takich działań. Następnie głos oddano dr Dominice Skoczylas (Uniwersytet Szczeciński), która w referacie „Kosmiczne aspekty cyberbezpieczeństwa. Ochrona przestrzeni kosmicznej w kontekście cyberzagrożeń” przedstawiła charakterystykę istniejących zagrożeń przestrzeni kosmicznej, mających postać cyberzagrożeń. Ostatnim wystąpieniem w tej sesji był referat „Bezpieczeństwo kosmiczne a prawne aspekty ochrony środowiska” dr hab. Małgorzaty Polkowskiej, prof. ASzWoj (Akademia Sztuki Wojennej), która zwróciła szczególną uwagę na konieczność określenia zasad ochrony środowiska kosmicznego w związku z nadmierną i często szkodliwą działalnością człowieka w przestrzeni kosmicznej. W trakcie dyskusji zarówno

prelegenci, jak i uczestnicy panelu zgodnie stwierdzili, że niezbędne jest ustalenie skutecznych regulacji prawnych, mających na względzie bezpieczeństwo przestrzeni kosmicznej. Jest to szczególnie istotne ze względu na różnorodność i skalę zagrożeń występujących w kosmosie.

Kolejny panel dotyczył problematyki „Przestrzeni kosmicznej w obowiązującym prawie”. Za organizację panelu odpowiadał Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, zaś w roli moderatora ponownie wystąpił dr hab. Wojciech Staszewski, prof. US, który dbał o porządek wystąpień i zachowanie dyscypliny czasowej wśród prelegentów. W przedmiotowym panelu nie zabrakło kwestii odnoszących się do karnych i finansowych aspektów sektora kosmicznego. W pierwszym przypadku dr hab. Mariusz Nawrocki, prof. US (Uniwersytet Szczeciński) w referacie „Prawo karne w kosmosie” odniósł się m.in. do zasad odpowiedzialności karnej w przestrzeni publicznej. Z kolei w wystąpieniu „Finansowanie polskiego sektora kosmicznego – bariera czy szansa na rozwój?” dr Ewa Kowalewska (Uniwersytet Szczeciński) i dr Wojciech Bożek (Uniwersytet Szczeciński) zaprezentowali zasady gospodarki finansowej i sposób działania podmiotów – interesariuszy sektora kosmicznego w kontekście finansowania polskiego sektora kosmicznego. W następnej kolejności wystąpił dr Michał Pietkiewicz (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie), który w referacie „Krajowe prawo kosmiczne – uwagi na tle rozwiązań zagranicznych” w bardzo interesujący sposób przedstawił rozwiązania z zakresu prawa kosmicznego funkcjonujące w innych państwach Europy, co ciekawe również w krajach byłego Związku Radzieckiego, m.in. w Kazachstanie. Kolejno mgr Kamil Muzyka (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk) w ramach referatu „Obiekty wytwarzane z surowców kosmicznych – konsekwencje prawne działalności ISRU i OSAM” omówił zagadnienia dotyczące konsekwencji prawnych związanych z wytwarzaniem obiektów z materiałów kosmicznych. Następnie Julia Licbarska (Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni) w swoim referacie „Aspekty prawne miejsca pracy Astronauty” skupiła się na problematyce stosunku pracy astronauty. Ponadto komunikaty wygłosiły mgr Karolina Słotwińska (Uniwersytet Szczeciński) – komunikat „Prawa i obowiązki jednostki w międzynarodowym prawie kosmicznym – uwagi na tle odpowiedzialności karnej” oraz mgr Agata Szwed (Uniwersytet Szczeciński) – komunikat „Wykorzystanie programu Copernicus w działaniach agencji EMSA”. Dyskusja, która miała miejsce tuż po zakończeniu sesji, utwierdziła w przekonaniu, że niezbędnym warunkiem podejmowania działalności w przestrzeni kosmicznej oraz rozwoju polityki kosmicznej jest określenie regulacji prawnych w zakresie polskiego prawa kosmicznego i zasad prowadzenia działalności kosmicznej.

Po przerwie w kolejnym panelu dyskusyjnym „Wyzwania i kierunki jurysdykcji prawa kosmicznego”, którego moderatorem była dr hab. Katarzyna Malinowska,

prof. ALK, poruszono zagadnienia związane z delimitacją przestrzeni kosmicznej oraz prowadzeniem działalności kosmicznej. Prelegenci w interesujący sposób przedstawili pola eksploatacji kosmosu w ramach tematu górnictwa kosmicznego oraz zagadnienia związane z lotami suborbitalnymi, nie zapominając przy tym o niezwykle istotnym problemie, jakim jest ubezpieczenie działalności kosmicznej. Swoje referaty zaprezentowali: dr hab. Małgorzata Polkowska, prof. ASzWoj, mgr Mariusz T. Kłoda, mec. Bartosz Malinowski („Delimitacja przestrzeni kosmicznej”), mgr Mariusz T. Kłoda („Reglamentacja działalności kosmicznej”), mgr Mariusz T. Kłoda, mec. Bartosz Malinowski („Górnictwo kosmiczne”), dr hab. Małgorzata Polkowska, prof. ASzWoj, mgr Bartosz Malinowski („Loty suborbitalne”), dr hab. Katarzyna Malinowska, prof. ALK, mgr Kaja Hopej, mgr Mariusz T. Kłoda („Ochrona środowiska kosmicznego”), dr Andrzej Jakubiec, dr hab. Katarzyna Malinowska, prof. ALK („Odpowiedzialność i ubezpieczenie w działalności kosmicznej”). Organizatorem panelu była Grupa Robocza ds. Polskiego Prawa Kosmicznego.

Przedstawiciele wspomnianej Grupy Roboczej ds. Polskiego Prawa Kosmicznego wraz z przedstawicielami Stowarzyszenia Polskich Profesjonalistów Sektora Kosmicznego (PSPA) zaprezentowali również wyniki „Ankiety dla profesjonalistów i przedsiębiorców polskiego sektora kosmicznego w sprawie zakresu regulacji i rozwiązań ustawy o działalności kosmicznej” oraz wyniki „Oceny realizacji wskaźników Polskiej Strategii Kosmicznej”. Wyniki ankiet, przedstawione w panelu, którego moderatorem był mgr Mariusz T. Kłoda, z całą pewnością przyczynią się do analizy aktualnych i przygotowywanych regulacji prawnych polskiego sektora kosmicznego.

Szósty panel dyskusyjny, zatytułowany „Nowe technologie a prawo kosmiczne”, moderowany był przez r.pr. Magdalenę Witkowską (Dziekan OIRP w Gdańsku). Organizatorem panelu była Okręgowa Izba Radców Prawnych. Prelegenci podkreślili potrzebę zastosowania nowych technologii i sztucznej inteligencji w kosmosie, a także zwrócili szczególną uwagę na to, że to właśnie aspekty technologiczne stanowią podstawowy element, niezbędny do efektywnego i skutecznego wykorzystania zasobów przestrzeni kosmicznej. Wystąpienie prof. dr. hab. Dariusza Szostka (Uniwersytet Opolski) „Kosmiczne wykorzystanie blockchain” zostało poświęcone możliwości zastosowania technologii blockchain w przestrzeni kosmicznej. Z kolei dr Małgorzata Węgrzak i dr Marta Dargas-Draganik, w referacie „Ochrona nowych technologii i sztuczna inteligencja w przedsięwzięciach kosmicznych”, zwrócili uwagę nie tylko na możliwości wykorzystania nowych technologii i SI w kosmosie, lecz także na wprowadzenie określonych standardów bezpieczeństwa. Prelegenci zauważyli potrzebę wzmocnienia ochrony praw autorskich w kontekście wytworów sztucznej inteligencji (referat mec. Tomasza Palaka „Nieżyły kosmos – kto ma prawa

autorskie do wytworów sztucznej inteligencji”) oraz wskazali zasady odpowiedzialności organizatorów turystyki kosmicznej – turystyki nie tak dalekiej przyszłości (referat dr. Pawła Kardasza „Odpowiedzialność organizatora turystyki kosmicznej wobec klienta”). Ostatnim prelegentem panelu był mgr Łukasz Wilczyński, który przedstawił referat „Wpływ różnic kulturowych i stopnia zaawansowania technologicznego kraju w sektorze kosmicznym na postawy emocjonalne wobec komunikacji w sektorze kosmicznym na wybranych przykładach”.

Referaty zaprezentowane podczas ostatniego panelu drugiego dnia konferencji „Meteoryty źródłem wiedzy o Układzie Słonecznym & Surowce pozaziemskie Układu Słonecznego”, którego organizatorem było Polskie Towarzystwo Meteorytowe, pozwoliły na pogłębienie wiedzy o Układzie Słonecznym oraz poznanie rodzajów i właściwości surowców pozaziemskich. Należy przyznać, że jest to wiedza niezwykle cenna, ze względu na wzmogoną aktywność człowieka w kosmosie, która niestety często nie idzie w parze ze znajomością zasobów naturalnych znajdujących się w przestrzeni kosmicznej. Interesujące wystąpienia zaprezentowali: moderator panelu prof. dr hab. Tadeusz A. Przylibski (referaty „Meteoryty źródłem wiedzy o Układzie Słonecznym” oraz „Surowce pozaziemskie Układu Słonecznego”), dr inż. Katarzyna Łuszczek („Zwyczajne a jednak tak cenne. Badania chondrytów zwyczajnych ważnym źródłem wiedzy o Układzie Słonecznym”), mgr inż. Konrad Blutstein („Potencjalne zasoby ciał macierzystych chondrytów zwyczajnych”), prof. dr hab. Łukasz Karwowski, dr Krzysztof Szopa („Inwentarz najnowszych meteorytów w Polsce: charakterystyka mineralogiczna, petrologiczna i ich pochodzenie”).

Drugi dzień konferencji zwieńczyło wydarzenie towarzyszące – wykład dr. inż. Pawła Mazurka „Śladami Heweliusza. Historia i kultura Miasta Gdańska opowiedziana na wesoło”. Podsumowania drugiego dnia konferencji po przeprowadzonej dyskusji dokonał dr Jakub Szlachetko, kierując słowa podziękowania do uczestników konferencji oraz referentów.

W ostatnim dniu obrad, 28 listopada 2021 r., podczas ostatniego już panelu konferencji „Technologia w służbie cywilizacji kosmicznej”, którego organizacją przypadła Konsorcjum Naukowemu Ad Astra, przedstawiono ciekawe referaty o znaczeniu praktycznym. Omówiono m.in. działania związane z monitorowaniem promieniowania kosmicznego w ramach przemysłu lotniczego (referat mgr inż. Patrycji Bałdygi „Monitorowanie promieniowania kosmicznego w przemyśle lotniczym” oraz referat mgr inż. Martyny Wardzińskiej „Projekt kompaktowego teleskopu zwierciadlanego”). Możliwości wykorzystania tomografii komputerowej w badaniach zasobów kosmosu przedstawił mgr Maciej Fitt w referacie „Mineralizacja rudna szergotyłów marsjańskich w trójwymiarowej analizie przy użyciu tomografii komputerowej”. Z kolei mgr Kamil Muzyka odniósł się do będących już przedmiotem konferencji zagadnień astrobiologii w referacie „Żywe obiekty

kosmiczne – kontekst prawny przemysłowej astrobiologii”. Jako ostatnia wystąpiła dr Marta Ciążęła, która w referacie „Wykorzystanie teledetekcji w bliskiej podczewieni w poszukiwaniu minerałów i złóż na Marsie. Wyniki badań pilotażowych na obszarze górniczym Rio Tinto w Hiszpanii” zaprezentowała wyniki badań pilotażowych prowadzonych w Hiszpanii.

W ciągu trzech dni obrad po zakończeniu każdego z paneli odbyły się dyskusje obejmujące zagadnienia i tematy zaprezentowane podczas konferencji. Jednogłośnie uczestnicy przedsięwzięcia podkreślili ogromne znaczenie przestrzeni kosmicznej we współczesnym świecie. Interdyscyplinarny charakter zagadnień przedstawionych podczas konferencji uzasadnia wyjątkowość przestrzeni kosmicznej na płaszczyźnie społecznej, gospodarczej, technologicznej i prawnej. Uczestnicy konferencji wyrazili konieczność wprowadzenia krajowego prawa kosmicznego oraz udoskonalenia istniejących już procedur i mechanizmów eksploracji i eksploatacji kosmosu. Wyzwanie stanowi również stworzenie standardów bezpieczeństwa kosmicznego, w tym harmonizacja potrzeb bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa działalności kosmicznej (przedsiębiorców). W dyskusji słyszalny był także głos dotyczący zastosowania sztucznej inteligencji oraz nowych technologii w kosmosie przy jednoczesnym poszanowaniu zasad etyki i ochrony środowiska kosmicznego. Aspektem nie mniej istotnym jest finansowanie działalności kosmicznej. Wszystkie powyżej zaprezentowane poglądy, tematy i zagadnienia mają kolosalne znaczenie w materii budowy otwartego, bezpiecznego i efektywnego środowiska kosmicznego.

Podczas uroczystego zakończenia obrad organizatorzy podziękowali prelegentom za wygłoszone referaty oraz wszystkim uczestnikom za obecność i podjęcie dyskusji. I Konsiliencyjną Konferencję Kosmiczną można uznać za niezwykle udaną i satysfakcjonującą. Biorąc pod uwagę niewyczerpaną tematykę kosmosu, organizatorzy tuż po zakończeniu obrad poinformowali o planach kontynuacji przedsięwzięcia i organizacji konferencji kosmicznej w przyszłym roku.

CYTOWANIE

Skoczylas D., *I Konsiliencyjna Konferencja Kosmiczna, Gdańsk, 26–28 listopada 2021 roku*, „Acta Iuris Stetinensis” 2022, nr 2 (vol. 38), 311–319, DOI: 10.18276/ais.2022.38-19.

