

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET SZCZECIŃSKI

SĄD APELACYJNY W SZCZECINIE
WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W SZCZECINIE

Acta Juris Stetinensis



1/2024 (47)

Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego

Rada Naukowa / Scientific Board

Zbigniew Kuniewicz – Przewodniczący Rady Naukowej / Head of the Scientific Board – Uniwersytet Szczeciński/University of Szczecin | Andrzej Bisztyga – Uniwersytet Zielonogórski / University of Zielona Góra | Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu/ Adam Mickiewicz University in Poznań | Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie / Maria Curie-Skłodowska University in Lublin | Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki / University of Lodz | Jacek Mazurkiewicz – Uniwersytet Zielonogórski / University of Zielona Góra | Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie / Maria Curie-Skłodowska University in Lublin | Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński / University of Szczecin | Adam Olejniczak – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu / Adam Mickiewicz University in Poznań | Tadeusz Smyczyński – Polska Akademia Nauk / Polish Academy of Sciences | Roman Wieruszewski – Polska Akademia Nauk / Polish Academy of Sciences | Vytautas Nekrošius – Vilnius University (Litwa/ Lithuania) | sędzia / judge Maciej Żelazowski – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie / President of the Court of Appeal in Szczecin | sędzia/ judge Arkadiusz Windak – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału / President of the Voivodeship Administrative Court in Szczecin, Chairman of the Second Division | sędzia / judge Grzegorz Jankowski – sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie/ judge of the Voivodeship Administrative Court in Szczecin | Rosario Sapienza – University of Catania School of Law (Włochy / Italy) | Ashok R. Patil – National Law School of India University (Indie / India) | Fursa Svitlana Yaroslavivna – National University of Kyiv (Ukraina / Ukraine) | Henry Zhuhao Wang – China University of Political Science and Law (Chiny / China) | John Sorabji – University College London (Wielka Brytania / Great Britain) | José García-Añón – University of València (Hiszpania / Spain) | Masahiko Omura – Chuo University Law School (Japonia / Japan) | Alexandre Freitas Câmara – Rio de Janeiro Law School (Brazylia / Brazil) | Jayesh Rathod – American University Washington College of Law (Stany Zjednoczone Ameryki Północnej / United States of America) | Rett R. Ludwikowski – Catholic University of America Columbus School of Law (Stany Zjednoczone Ameryki Północnej / United States of America) | Frieder Dünkel – University of Greifswald (Niemcy / Germany) | Emilio Castorina – University of Catania (Włochy / Italy) | Goran Šimić – University “Vitez” (Bośnia i Hercegowina / Bosnia and Herzegovina) | Haroldas Šinkūnas – Vilnius University (Litwa / Lithuania)

Lista recenzentów znajduje się na stronie czasopisma / The list of the reviewers can be found on the Journal's website | <https://wnus.usz.edu.pl/ais/pl/>

Redaktor naczelny / Editor-in-Chief | Wojciech Szczepan Staszewski

Zastępcy Redaktora naczelnego / Deputy Editors-in-Chief | Anna Kosińska, Ewa Kowalewska

Sekretarze redakcji / Editorial Secretaries | Marcin Jan Stępień, Maria Wysocka-Orlik

Redaktorzy tematyczni / Section Editors | Ewa Kowalewska, Agata Pyrzyńska, Szymon Slotwiński

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

Korekta językowa / Proofreading | Ewelina Piotrowska

Skład komputerowy / Typesetting | Aleksandra Hajduk

Publikacja wydana dzięki wsparciu finansowemu

Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie /

The publication was published thanks to the financial support

of the Court of Appeal in Szczecin and the Voivodeship Administrative Court in Szczecin

Wersja elektroniczna jest wersją pierwotną / The electronic version is the original version

Pełna wersja publikacji jest dostępna na stronie: / The full version of the publication is available at:

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

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowych bazach danych: /

Abstracts of published articles are available online in international databases:

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)

Czasopismo zostało dofinansowane ze środków Ministerstwa Edukacji i Nauki w ramach Programu „Rozwój Czasopism Naukowych” na podstawie umowy CN/SP/0478/2021/1 z dnia 15.12.2022 r. Okres realizacji projektu:

1.12.2022 r. do 30.11.2024 r. Kwota przyznana w ramach projektu: 41.800 zł /

The journal was co-financed by the Ministry of Education and Science under the „Development of Scientific

Journals” Program under contract CN/SP/0478/2021/1 of December 15, 2022. Project duration: 1.12.2022 –

30.11.2024. Amount awarded under the project: PLN 41.800.



© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2024

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

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 13,5. Ark. druk. 14,6. Format B5. Nakład 162 egz.

Spis treści

ARTYKUŁY

- Marcin Konieczny** – Cooperation and interoperability between public security services and medical service in the aspect of CBRN threats in the territory of the Republic of Poland..... 9
- Sylwia Łakoma** – Z problematyki prawnej postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Część 2..... 25
- Paweł Mańczyk, Dominika Wróblewska** – Ulga na dzieci – analiza konstrukcji prawnej oraz przegląd orzecznictwa sądowego 43
- Anna Marcisz-Dynia** – The European Union and humanitarian crises..... 63
- Łukasz Mirocha** – What does law have in common with a folk tale? Perspectives of application of Propp’s method in jurisprudence 77
- Anna Paluch** – Dziadkowie spadkodawcy i ich zstępni jako spadkobiercy ustawowi – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda* w świetle projektu nowelizacji Kodeksu cywilnego 93
- Agata Szwed** – Wjazd i pobyt Ukraińców w Unii Europejskiej w obliczu konfliktu zbrojnego od lutego 2022 roku – aspekty prawne ze szczególnym uwzględnieniem przypadku Polski 107
- Bartłomiej Wikłański** – Tryb zamówienia z wolnej ręki a zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych..... 127

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

Z WOKANDY SĄDU APELACYJNEGO W SZCZECINIE

- Wyrok Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp. z dnia 13 lipca 2022 roku (II Ko 297/22)..... 145
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie II Wydział Karny z dnia 2 lutego 2023 roku (II AKa 287/22)..... 159

Z WOKANDY WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
W SZCZECINIE

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia
15 marca 2023 roku (I SA/Sz 348/22) 183

RECENZJE

Ewa Jędrzejewska, *Odszkodowanie za szkody z OC posiadacza pojazdu w związku z wypadkiem drogowym. Postępowanie. Wzory*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022 (*Izabella Gil*)..... 201

SPRAWOZDANIA

Ogólnopolska konferencja naukowa „Cyfryzacja – informatyzacja – cyberbezpieczeństwo. Perspektywy, szanse i zagrożenia dla administracji publicznej”, Szczecin–Radom, 4 lipca 2023 roku (*Dominika Skoczylas, Paweł Śwital*)..... 211

IN MEMORIAM

Agnieszka Choduń, 1971–2023 (*Karolina Gmerek*)..... 219

Contents

ARTICLES

Marcin Konieczny – Cooperation and interoperability between public security services and medical service in the aspect of CBRN threats in the territory of the Republic of Poland.....	9
Sylwia Łakoma – On the legal issues of proceedings concerning the provision of cash benefits from social assistance. Part 2.....	25
Paweł Mańczyk, Dominika Wróblewska – The child tax credit as an example of the state’s family policy	43
Anna Marcisz-Dynia – The European Union and humanitarian crises.....	63
Łukasz Mirocha – What does law have in common with a folk tale? Perspectives of application of Propp’s method in jurisprudence	77
Anna Paluch – Grandparents of the deceased and their descendants as statutory heirs – <i>de lege lata</i> and <i>de lege ferenda</i> reflections in the light of the draft amendment of the Civil Code.....	93
Agata Szwed – Ukrainians’ entry to and stay in the European Union in the face of the armed conflict since February 2022 – legal aspects with a particular focus on the case of Poland	107
Bartłomiej Wikłański – Single-source procurement and the principle of competition in the public procurement law.....	127

FROM SZCZECIN CASE LIST

FROM THE LIST OF THE COURT OF APPEAL IN SZCZECIN

Judgment of the Regional Court in Gorzów Wlkp. of 13 July 2022 (II Ko 297/22)	145
Judgment of the Court of Appeal in Szczecin of 2 February 2023 (II AKa 287/22)	159

FROM THE LIST OF THE VOIVODESHIP ADMINISTRATIVE COURT IN SZCZECIN

Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Szczecin of 15 March 2023 (I SA/Sz 348/22)	183
--	-----

REVIEW

- Ewa Jędrzejewska, Odszkodowanie za szkody z OC posiadacza pojazdu w związku z wypadkiem drogowym. Postępowanie. Wzory. Prawo w praktyce [*Compensation for damages from the vehicle owner's third party liability insurance in connection with a road accident. Procedure. Sample documents. Law in practice*], Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022 (*Izabella Gil*) 201

REPORTS

- National Scientific Conference “Digitization – computerization – cybersecurity. Prospects, opportunities and threats for public administration”, Szczecin–Radom, 4 July 2023 (*Dominika Skoczylas, Paweł Śwital*)..... 211

IN MEMORIAM

- Agnieszka Choduń, 1971–2023 (*Karolina Gmerek*)..... 219

ARTYKUŁY



Marcin Konieczny
PhD
Police Academy in Szczytno
e-mail: markon7788@gmail.com
ORCID: 0000-0002-1798-1509



Cooperation and interoperability between public security services and medical service in the aspect of CBRN threats in the territory of the Republic of Poland

Abstract

The article deals with the issue of cooperation and interoperability between the services responsible for public security and medical entities, including emergency medical units. The topic seems interesting due to the growing problem of threats resulting from a possible use of CBRN agents. As a general rule, toxic chemicals, pathogens of all kinds, and radioactive and nuclear substances can get out of control at random, but they can also be used deliberately – in terrorist attacks. Regardless of the cause, they pose a serious threat to life and health, as well as to the environment. The author puts forward the thesis that in the context of this type of threat, cooperation between the entities designated to save lives and health is insufficient and it absolutely requires the implementation of methods ensuring better coordination of activities. Based on the available relevant literature, the article describes the concepts of public security, health safety and threats. The aim of the study is to analyze common training, methods and systems of cooperation between services responsible for public security, in particular the principles of notifying and informing about threats related to the possible use of CBRN, particularly in terms of preventing such threats, responding to them, counteracting and taking relevant protective measures. The article addresses the issue of the duties, scope of responsibility and competences of individual formations in the light of legal regulations in force. It also addresses the unresolved issue of insufficient coordination and the deficit in the

area of rapid information exchange. The study indicates solutions and recommendations that could fill this gap for the benefit of public security and state authorities. The research method adopted for the purposes of this study is the analysis of the relevant literature.

Keywords: public security, public security services, medical entities, CBRN threats

Introduction

In the 21st century, the problem of threats posed by the use of CBRN agents has become very topical and presents a major challenge to the government, public administration, medical services and also ordinary citizens. In the American terminology, this abbreviation describes weapons of mass destruction: chemical, biological, radiological and nuclear. According to the British nomenclature, this type of weapon is known as NBC (Nuclear, Biological, Chemical). There is also another abbreviation used: ABC (Atomic, Biological, Chemical weapons). The American nomenclature is adopted in this study. Poisonous chemicals, pathogens, radioactive and nuclear substances, whether released accidentally or intentionally, pose a serious threat to life and health, as well as to the environment.

According to the predictions based on the events that have taken place over the last 20 years, hazardous materials will be one of the main threats in the 21st century. The dramatic events that have recently occurred in various parts of the world have proved this rising concern about CBRN-related threats. It was, for example, the nuclear reactor accident in Fukushima (2011) or the Ebola epidemic in West Africa (2014). Further examples of CBRN attacks include the deliberate use of sarin and chlorine gas in Iraq and Syria in 2013, and the attack using the VX paralytic seizure agent at the airport in Malaysia in 2017. All of these events make it clear that the danger that can occur as a result of chemical, biological, radiological and nuclear hazards is highly probable.

The CBRN threat is most often linked to terrorist activities. According to the research conducted by Pikulski, 70% of victims of terrorist attacks are by chance civilians. Such attacks most often take the form of bomb explosions (38%) and attacks with firearms (32%). This is what the statistics say. In addition, terrorist attacks lead to the loss of property and psychosocial problems that strongly affect the everyday life of citizens (lack of electricity, water, public transport and medical care).¹ On top of that, terrorist groups prefer activities in which the use of CBRN weapons will cause as many civilian casualties as possible. When analyzing this

¹ S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, p. 23.

issue from the psychological point of view, we can distinguish several main motives that drive criminals and attackers who use CBRN agents.

The first and most important of these is the desire to kill as many people as possible. The use of CBRN weapons could give a terrorist group the potential ability to annihilate thousands in one fell swoop. The second reason terrorist groups use CBRN agents may be the deliberate and intentional use of violence, force and fear to create a psychological intimidation effect. A third possible reason for reaching for CBRN weapons is to intend to negotiate from a position of strength and psychological advantage. It is obvious to the bombers that a credible threat of the use of chemical, biological or nuclear weapons could hardly be left unanswered by either the government or public security services. These are not the only motives of these criminal groups. Bombers also use CBRN weapons to inflict economic damage to the environment of a country or region.²

The context and complexity of the issue prompts the analysis of methods of interoperability and cooperation between the services responsible for public security and the entities responsible for health protection. The analysis of this topic also requires a discussion of the applicable legal regulations in the context of the risk of CBRN measures, because they define the scope of responsibilities, procedures, the principles of cooperation and information exchange between individual services and entities. This study consists of three parts. The first part discusses the concepts of public health and safety. The second part analyzes methods of cooperation and training provided for the needs of security services. The third part presents legal regulations concerning the procedure in the event of a threat or incident involving CBRN measures.

Security and threat – the essence and semantic scope of terms

The term “security” is derived from Latin *securus*, meaning freedom from anxiety. Security can be understood as protection from, or resilience against any possible harm caused by others. Security is afforded to individuals and social groups, animals, objects and institutions, ecosystems or any other entities at risk of uninvited change. The term “security” refers to the protection from hostile or suppressive forces, however it has a wide range of other meanings: absence of harm, presence of essential goods, resilience against potential damage and a state of mind.³

2 D.J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo europejskie w warunkach przemian globalizacyjnych*, Toruń 2011, pp. 153-154.

3 *Origin and meaning of security and secure*, 06.04.2019, Online Etymology Dictionary, <https://www.etymonline.com/word/secure> (access: 24.02.2024).

A security threat is a situation, phenomenon or event that negatively affects systems of values, generating a threat to life and health, conditions of existence, private and public property, and the natural environment.⁴ The function and performance of the formations whose task is to ensure security is an indispensable element of each state. In the most general terms, the concept of security can be defined either as a state of peace or as a process, i.e. undertaking various types of activities aimed at creating a space free of danger in which a person can function normally, without a fear of losing valuable goods and values.⁵ In the context of CBRN danger, it should be clearly emphasized that if such agents are engaged, life and health are at risk, which means that public safety and health security are challenged or put to the test.

In legal texts, the most frequently described type of security is “public security”. Many authors unanimously emphasize that public safety is a certain positive state in the state. Therefore, the legal scope of the public security concept reflects the status of a state with its political system, authorities and citizens, their life, health and property. There is a thesis that public safety depends on good and humanitarian law, well-functioning public administration and society itself.⁶

On the other hand, an analysis of several definitions of public safety will allow us to present the essence and meaning of this concept. Public safety is defined as the conditions and institutions that protect the life, health and property of citizens as well as national property against phenomena that are dangerous to its social order.⁷ Zaborowski defines public safety as conditions and circumstances within the state that allow the functioning of the state and the pursuit of its interests, preserving the life, health and property of citizens, and the full enjoyment of rights and freedoms guaranteed by the Constitution and other legal provisions, without exposure to norm damage.⁸ According to Ściborek, public safety is a state in which citizens can freely exercise their civil rights and freedoms.⁹ On the other hand, according to Kitler, public safety is a process encompassing various actions and measures aimed at protecting the legal order in the state against the actions that are

4 R. Jakubczak, J. Flis (eds.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warsaw 2006, p. 98.

5 See W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, p. 39.

6 A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, “*Studia Iuridica Lublensia*” 2014, No. 23, p. 94.

7 O. Wasiuta, R. Klepka, R. Kopeć (eds.), *Vademecum bezpieczeństwa*, Kraków 2018, pp. 137-138.

8 J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć “bezpieczeństwo publiczne” i “porządek publiczny” (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983–1984*, “*Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych*” 1985, No. 41, p. 91.

9 Z. Ściborek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2017, p. 42.

forbidden and harm public institutions, human life and health or public order, as well as social norms and customs.¹⁰ Meanwhile, Gierszewski defines public safety as an integral element of the state's internal security system, which is a collection of authorities, schemes and methods of action related to the protection of life and health of citizens and national property – against unlawful activities.¹¹ Analyzing the above-mentioned definitions, the author agrees with the last of them, i.e. the one offered by Gierszewski.

The subject of this study also requires defining the concept of health security, which will allow the understanding of the extent to which it differs from public security. Health safety is an interdisciplinary issue that fits well the area of interest in security studies, political science, pedagogy, psychology, management studies, natural sciences, medical sciences and law.¹² The World Health Organization (WHO) that works to promote public health around the world, defines health security in a multidimensional way, as activities required to minimize the danger and impact of acute public health events that endanger people's health across geographical regions and international boundaries, taking into account the physical, mental and social well-being of a person. WHO treats public health not only as the absence of disease or disability. Global public health security is defined as activities required, both proactive and reactive, to minimize the danger and impact of acute public health events that endanger people's health across geographical regions and international boundaries.¹³

According to the definition proposed by Grzywna, health safety should be understood as the state's efforts to ensure conditions (social, economic and environmental) enabling the exercise of the right to health protection, a right whose essential element is the guarantee of access to medical services on equal terms for each beneficiary.¹⁴ In the opinion of this author, access to health services is the basis of health security – he therefore distinguishes two levels of health security understood in the following way: objective (the state's implementation of the right to health protection) and subjective (social expectations towards this system).

10 W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście ochrony ładu wewnętrznego w państwie*, "Zeszyty Naukowe AON" 2013, No. 4, p. 131.

11 J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warsaw 2013, p. 53.

12 O. Wasiuta, R. Klepka, R. Kopeć (eds.), *Vademecum...*, p. 171.

13 Constitution of the World Health Organization, <https://www.who.int/about/governance/constitution> (access: 22.02.2024).

14 P. Grzywna, *Bezpieczeństwo zdrowotne w nauce o polityce społecznej. Wprowadzenie do dyskusji*, Katowice 2017, p. 23.

By design, security is characterized by and associated with instability. It is a constantly changing process. It seems impossible to completely eliminate danger and dangerous situations. In this sense, the term threat is the opposite to security.¹⁵ At this point, the essence of the concept of threat as well as the source of threats are worth analyzing. In everyday speech, the concept of danger is understood intuitively and is related to a person's concern or anxiety about the most important values (life, health, freedom or property).¹⁶ However, as in the case of security, there is no consensus as to a single binding definition. The literature does not offer an unambiguous interpretation. A narrow definition of a threat refers to the category of difficult and crisis situations. According to this definition, a threat occurs when a person is afraid of losing the highest values, including, first of all, life and health. In the most general terms, a threat is defined as the occurrence of a situation or event that is dangerous for a specific entity, object or system. It may refer to the living conditions of an individual, group or nation in a specific area, or in the global sense, of the whole of humanity. According to the definition proposed by Ciekankowski, a threat is a state of insecurity and also the actions taken to avoid and minimize this state.¹⁷ On the other hand, Ficoń defines a threat as an event resulting from random (natural) or non-random (intentional) causes that have a negative impact on the functioning of a given system or causes dangerous changes in its internal or external environment. In the opinion of the author of the article, this definition reflects the essence of a threat most accurately. It should be stressed that the element that distinguishes this approach to danger is the fact that the threat is caused by natural causes or deliberate actions. Depending on the source of their occurrence, threats can be divided into those caused by forces of nature and those caused by the human activity. Forces of nature (elements) can cause fires, floods, landslides, weather anomalies, which can in turn lead to an ecological disaster. Man, acting intentionally or unintentionally against the laws of nature or another human being, may contribute to the creation of other dangerous threats, which may result in a life-threatening technical failure or an ecological catastrophe. Threats to public safety as a result of direct human activity may include acts of terrorism, an armed conflict or even war.¹⁸ Specialized services are

15 B. Bonisławska, *Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego*, "Zeszyty Naukowe WSEI Administracja" 2012, No. 2, p. 116.

16 J. Falecki, *Teoretyczne aspekty zarządzania kryzysowego*, in: J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha (eds.), *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka. Konteksty, badania*, Szczytno 2011, p. 17.

17 Z. Ciekankowski, *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, "Nauki Humanistyczne i Społeczne na Rzecz Bezpieczeństwa" 2010, No. 6, p. 28.

18 See K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, Warsaw 2007, p. 76.

responsible for ensuring public safety and health. The catalog of these bodies is relatively extensive, which results from the variety of tasks that have been entrusted to them. The bodies intended and dedicated to the protection of public security include primarily uniformed formations. Despite the fact that this concept has not been legally defined, there is no doubt that the uniform distinguishes its wearers, identifying them with a given service, and, at the same time, obliging them to behave in a dignified manner.¹⁹ These services include the Police, State Fire Service, Customs Service and specialized guards (Border Guard, City Guard).²⁰ The methods of cooperation between these services consist in the exchange of information, performing joint service and participating in joint training, providing assistance, or sharing equipment and resources. The key entities cooperating with the Police in maintaining public safety are government administration and local government bodies. These entities perform tasks in the field of security and public order protection together with the Police in a defined area.²¹ The specificity of this service includes the rule that in the event of any crisis situation, the interest of an officer in uniformed services gives way to welfare because public safety and order must be protected.²²

However, it should be emphasized that the greatest burden related to the implementation of tasks aimed at ensuring and protecting public safety and order rests with the government administration. The role of other bodies and actors in this field is only auxiliary and complementary.²³ In this context, it should be stressed that the legislator in Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland²⁴ obliged the state authorities to undertake actions aimed at protecting citizens against any public menace, including terrorism and CBRN-related danger. For this purpose, the legislator created a security system based on specialized public administration bodies that ensure the required level of security within the state organization.

19 See J. Świącicki, *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania zdrowia i życia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny*, Warsaw 2002, p. 50.

20 See S. Pieprzny, E. Ura, *Formacje mundurowe w systemie administracji publicznej*, in: S. Pieprzny, E. Ura (eds.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010, pp. 15-16.

21 M. Kopczewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – wybrane elementy*, "Studia społeczno-polityczne" 2013, No. 10/UPH, p. 107.

22 S. Pieprzny, E. Ura, *Formacje mundurowe...*, p. 20.

23 See S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, p. 73.

24 Art. 5 of The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997.

Training programs and cooperation between public security and health care service

CBRN threats require good coordination and close cooperation of many services in the field of prevention, response, decontamination and scene reconstruction. At the prevention stage, the Police play a key role. However, in the response phase, the main burden rests not only with the Police, but also with the State Fire Service, military staff, environmental protection inspectorates, health care and many other entities. In addition, the administrative reform has assigned broad responsibility for maintaining public safety to local self-governments. Emergency and medical services must also be engaged in incidents that involve a threat of the use of CBRN agents. It should be emphasized here that the exposure to hazardous materials poses a risk to the life and health of not only accidental participants of the incident, but also emergency personnel involved in providing aid. Unfortunately, the preparation of medical personnel to act in the conditions of the above-mentioned threats still leaves much to be desired. Numerous studies confirm the deficit of knowledge and competences of medical personnel at all levels (pre-hospital, early-hospital and specialist care).²⁵ At the same time, some actions aimed at solving this problem can already be seen.

In the context of medical rescue, hazardous material is understood as an any substance of biological, chemical, radiation and nuclear origin which, by acting on the body, causes a serious threat to health or life – regardless of whether it poses a threat only to a single person, or has the potential to cause mass losses. Hence, medical rescue must be ready to respond to such events, regardless of their nature, size and number of victims.²⁶ The conditions in which medical services must operate require specialist protection of medical personnel, which includes the use of personal protective equipment (PPE), i.e. respiratory protection measures and means of protection against skin contamination (protective suits). Today, the approach of the medical personnel to providing assistance to victims of incidents that involve hazardous materials is less procedural, but more based on professional knowledge and professional risk analysis. The change of approach was forced by the expectations of the society resulting from greater awareness of threats.

Inter-service collaboration and the implementation of procedures to mitigate chemical, biological, radiological and nuclear risks are the main objectives of a new project called “Strengthening CBRNE Security – Coordination and Standardization”.

25 A. Trzos, I. K. Łyziński, K. Jurkowski, *Ratownictwo medyczne w zdarzeniach CBRNE/HAZMAT*, “Safety & Fire Technology” 2019, No. 54(2), p. 143.

26 *Ibidem*, p. 144.

The project has been implemented since May 2021 by the Internal Security Agency in cooperation with the Military University of Technology and other partners. The official meeting inaugurating the project implementation took place recently, in September 2021. On the part of the Military University of Technology, the Faculty of Cybernetics and an inter-faculty team from the Institute of Optoelectronics and the Faculty of New Technologies and Chemistry participate in the project. The project is coordinated by the Internal Security Agency. The aim of the project is to improve the security of the state and its citizens by preventing and combating CBRNE threats (the so-called chemical, biological, radiological, nuclear agents and explosives). This undertaking is a response to the needs of various services in the field of cooperation and standardization of procedures, enabling the appropriate actions to be taken, both in the event of a threat and a crisis resulting from the use of CBRNE agents. Completion of the project is scheduled for 2024. Its total value is over EUR 7 million. The amount of co-financing from the Norwegian Financing Mechanism is EUR 6 million. ISA's partners in the implementation of the program, in addition to the Military University of Technology, are the Polish Academy of Sciences, the Ministry of Health, the National Atomic Energy Agency, the Government Center for Security, the Main School of Fire Service, the University of Łódź, the Jagiellonian University – Collegium Medium, the Norwegian Directorate for Civil Protection and Norwegian Defense.²⁷

The training organized for police officers and paramedics on CBRN threats was an example of cooperation between public security services and medical entities. In May 2021, the first in a series of trainings took place. It was entitled “The Recognition and Neutralization of CBRN threats on the premises of CI facilities”. This project was co-financed by the European Union. Educational activities covered the topics of identifying and neutralizing chemical, biological, nuclear, radiological and explosive threats. During theoretical and practical classes, training participants gained knowledge related to the detection, identification and protection against the following threats:

- chemicals, such as combat and industrial poisons, synthetic opioids, or substances used in “chemical suicides”;
- biological – related not only to pathogens used in biological weapons, but also to other threats involving contamination with biological material;

²⁷ E. Jankiewicz, *WAT i ABW współpracują w zakresie zagrożeń CBRNE*, 21 September 2021, Wojsko Polskie, <https://www.wojsko-polskie.pl/wat/articles/aktualnosci-w/wat-i-abw-wspolpracuja-w-zakresie-zagrozen-cbrne> (access: 12.07.2022).

- radiological and nuclear threat related to radiation sources – for example radioactive waste;
- threats related to explosive materials and devices, including improvised explosives and devices, and the precursors used for their production.

The staff of the Fire Service have been trained as part of developing such cooperation. One of the training sessions took place in September 2017 at the Main School of Fire Service in Warsaw. This school is a public university that educates firefighters of the State Fire Service, trains officers of other services, paramedics and civilians in the field of public safety and civil protection. The above-mentioned training concerned responding to threats related to the occurrence of CBRN mass destruction factors. The idea of the training was born in connection with the activities performed by firefighters to prevent and counteract terrorist threats. Professional implementation of such tasks requires special skills from forensic experts who serve, inter alia, in the Forensic Research Bureau of the Internal Security Agency. Fourteen officers of the BBK ISA participated in the training. The entire training included lectures and exercises in the field of biological, radiological and chemical threats. In the first part of the training, biological factors were discussed, including cellular microorganisms, internal parasites, cell-free units capable of carrying genetic material, including genetically modified cell cultures. The second part of the training was devoted to the quantitative and qualitative control of harmful biological agents. During the training, the individual stages of rescue operations were also presented: reporting an incident, dispatching, on-site reconnaissance, as well as the implementation and completion of the action. The problem of dividing and marking the rescue operation area into zones was also explained. On the last day of the training, full-day exercises on chemical hazards were held. During the exercises, a rescue vehicle with the equipment used for chemical rescue was presented. In the practical part, the sequence of putting on a rescuer's personal protective equipment was practiced.²⁸ To sum up, the aim of the training was to increase the skills of dealing with CBRN terrorist threats among specialized units who act for the benefit of public security, as well as to develop a model of cooperation of all emergency services during this type of threat. In the opinion of the participants of the training, the training had a high substantive value.

Another entity that conducted exercises in the field of risks related to the use of CBRN substances were special units of the Internal Security Agency. These exercises were carried out in cooperation with representatives of the Polish Airports

²⁸ A. Łasińska, *Szkolenie z zakresu reagowania na zdarzenia z udziałem czynnika CBRN*, "Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2019, No. 20(11), p. 209.

State Enterprise and representatives of the Fire Service, and with the participation of other uniformed and rescue services. The classes were delivered in June 2021. During the first day of operations, at the training ground near Warsaw, explosives were prepared and detonated to determine the scale of possible damage caused by their use in public space. During the second day of the exercises, the environmental susceptibility to threats related to breaking safety procedures at the airport was tested. For this purpose, simulated contamination of an airport bus with the use of chemicals was triggered. Thanks to the cooperation of many entities, the training allowed the achievement of the intended goal. It was an opportunity to exchange experiences and to expand participants' knowledge about the risks associated with the use of CBRN agents. Additionally, the conducted exercises contributed to increasing the safety level of airport employees as well as passengers who use civil aviation. The knowledge acquired during the training will be used by officers of the ISA Terrorist Prevention Center to better cooperate with operators and administrators of public space.²⁹

In order to strengthen cooperation between public security services and medical services, the ISA Terrorist Prevention Center has also made available an educational internet portal intended to provide knowledge about terrorist threats. Already in the first month of operation, the portal was viewed by over 12,000 users. Its users are representatives of the Ministry of Interior and Administration, officers of the Police, Border Guard, Prison Service, State Fire Service, National Revenue Administration, State Protection Service or representatives of the Office for Foreigners, the Government Center for Security, as well as paramedics. ISA emphasizes that this e-learning platform is a convenient tool for education and exchange of knowledge in the field of terrorism prevention. Therefore, the Internal Security Agency tries to promote its project most extensively in order to encourage as many officers and medical entities as possible to register on the portal and participate in on-line training. The portal was created thanks to the funds from the European Social Fund as a part of "increasing the competences of state security services, employees of public administration and research and development centers and the development of their cooperation in the area of national security."³⁰

²⁹ "Większa świadomość, większe bezpieczeństwo". ABW ćwiczy z IED i CBRN, 21.07.2021, Infosecurity24, <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/wieksza-swiadomosc-wieksze-bezpieczenstwo-abw-cwiczy-z-ied-i-cbrn> (access: 12.07.2022).

³⁰ The e-learning platform is available at: <https://learning.tpcoe.gov.pl/> (access: 15.07.2022).

Conclusions

In Poland, there are many emergency and rescue services responsible for ensuring public safety and counteracting threats related to the use of CBRN agents and materials. All of them carry out tasks resulting from the law in force and take part in rescue operations related to prevention, response, protection of life and health, and the recovery of resources after the threat elimination. In the author's opinion, all these services still lack coordination and the ability of systemic cooperation. The biggest gap can be seen in the field of cooperation between services responsible for public safety and medical entities. The safety services and the health care service are still two separate sectors that lack real integration and harmonious cooperation. Meanwhile, the growing interest in obtaining toxic, biological and radiological materials for criminal use confirms the urgent need for cooperation between all services, including the exchange of knowledge and practical skills.

Close cooperation between the services responsible for public safety and medical entities responsible for life and health protection would give a synergy effect if these services had a common IT system providing access to the necessary and critical information on the type and level of risk, as well as available logistic and human resources. Such a system would allow the development of a model of cooperation between rescue and medical services during an emergency. Ideally, the cooperation should be regulated by a coherent legal act and consistent legal provisions. It seems that an integrated IT system that would automatically delegate tasks to the relevant services could be an optimal tool to facilitate this type of cooperation. The 112 emergency number performs this function only partially and to a limited extent.

The author believes that when it comes to CBRN incidents, in which it is necessary to combine the forces of uniformed services with the knowledge of medical personnel, it is necessary to implement a system solution for the simultaneous exchange of information. Such a solution could take the form of an integrated platform that would allow all services participating in the rescue operation to log in and access information as quickly as possible. To a limited extent, this function is performed by the 112 emergency number, which is an emergency notification system. This system consists of 17 notification centers - one in each voivodeship city. Reports from 112 are sent to emergency number operators employed in the above-mentioned centers. After receiving the notification, the operators provide all information to the appropriate dispatchers of the State Fire Service and the Police. Only these services decide about the involvement of appropriate units and structures. Recently, the "Alarm 112" mobile application has also been available. The application allows users to send an emergency notification in the event of a threat to life, health and public safety. The application was developed for people who cannot

make a voice call. These include mute, deaf and hard of hearing people. "Alarm 112" allows callers to select appropriate pictograms that define the type and place of the event and to indicate the service whose help is required at a given moment.

The 112 emergency number only partially functions as an information exchange tool, but it does not do it automatically and requires the intermediation of the operator at every stage. Consequently, in the author's opinion, each activity related to accepting the notification and providing help takes too long. Moreover, it is not a system that automatically and in an integrated manner informs all services responsible for ensuring public safety. The process of progressive computerization of hospitals and emergency medical services may be optimistic. The implemented tools already allow the integration of the State Medical Emergency System (PRM) with hospital systems. This means that there is information flow between cooperating entities, and above all, support from related specialist centers, such as toxicological information and psychological support centers, may be obtained. Command support systems (SWD) have been implemented into the PRM System, which enable access to information about the logistic resources of the rescue system and hospitals' treatment resources. Thanks to these tools, medical services have immediate access to information about treatment options for patients injured in CBRN incidents. Unfortunately, these tools are in no way integrated with the systems used by the services responsible for public safety.³¹

Finally, it should be emphasized that the matter presented above is general in nature and certainly does not exhaust the subject. However, it can be a starting point for further discussion on how to improve and optimize cooperation between public security services and medical entities. In the light of the above, it should be said that there is still much to be done in terms of CBRN prevention and the effects of CBRN use.

References

- Bonislawska B., *Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego*, "Zeszyty Naukowe WSEI Administracja" 2012, No. 2.
- Ciekankowski Z., *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, "Nauki Humanistyczne i Społeczne na Rzecz Bezpieczeństwa" 2010, No. 6.
- Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, Warsaw 2019.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warsaw 2013.

³¹ A. Trzos, *Przygotowanie oddziału ratunkowego na zagrożenia CBRNiE*, "Na Ratunek" 2020, No. 3, p. 34.

- Grzywna P., *Bezpieczeństwo zdrowotne w nauce o polityce społecznej. Wprowadzenie do dyskusji*, Katowice 2017.
- Jakubczak R., Flis J. (eds.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warsaw 2006.
- Jankiewicz E., *WAT i ABW współpracują w zakresie zagrożeń CBRNE*, 21 September 2021, Wojsko Polskie, <https://www.wojsko-polskie.pl/wat/articles/aktualnosci-w/wat-i-abw-wspolpracuja-w-zakresie-zagrozen-cbrne>.
- Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście ochrony ładu wewnętrznego w państwie*, "Zeszyty Naukowe AON" 2013, No. 4.
- Kopczewski M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – wybrane elementy*, "Studia społeczno-polityczne" 2013, No. 10.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Łasińska A., *Szkolenie z zakresu reagowania na zdarzenia z udziałem czynnika CBRN*, "Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2019, No. 20(11).
- Mierzejewski D.J., *Bezpieczeństwo europejskie w warunkach przemian globalizacyjnych*, Toruń 2011.
- Osierda A., *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2014, No. 23.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012.
- Pikulski S., *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000.
- Ściborek Z., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2017.
- Święcicki J., *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania zdrowia i życia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny*, Warsaw 2002.
- Trzos A., *Przygotowanie oddziału ratunkowego na zagrożenia CBRNiE*, "Na Ratunek" 2020, No. 3.
- Trzos A., Łyziński K., Jurowski K., *Ratownictwo medyczne w zdarzeniach CBRNE/HA-ZMAT*, "Safety & Fire Technology" 2019, No. 54.
- Ura E., Pieprzny S. (eds.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2010.
- Wasiuta O., Klepka R., Kopec R. (eds.), *Vademecum bezpieczeństwa*, Kraków 2018.
- "Większa świadomość, większe bezpieczeństwo". *ABW ćwiczy z IED i CBRN*, 21.07.2021, Infosecurity24, <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/wieksza-swiadomosc-wieksze-bezpieczenstwo-abw-cwiczy-z-ied-i-cbrn>.
- Zaborowski J., *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć "bezpieczeństwo publiczne" i "porządek publiczny" (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983–1984*, "Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych" 1985, No. 41.

Współpraca i interoperacyjność służb bezpieczeństwa publicznego i służb medycznych w aspekcie zagrożeń CBRN na terytorium RP

Streszczenie

W artykule poruszono problematykę współpracy i interoperacyjności pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne a służbami ratowniczymi, w tym jednostkami ratownictwa medycznego. Temat wydaje się interesujący ze względu na narastający problem zagrożeń wynikających z ewentualnego wykorzystania środków CBRN. Z reguły toksyczne chemikalia, wszelkiego rodzaju patogeny oraz substancje radioaktywne i nuklearne mogą wymknąć się spod kontroli, ale można je również wykorzystać celowo – w atakach terrorystycznych. Stanowią one poważne zagrożenie dla zdrowia i życia, a także środowiska. Autor stawia tezę, że w kontekście tego typu zagrożenia współpraca pomiędzy podmiotami wyznaczonymi do ratowania zdrowia i życia jest niewystarczająca i bezwzględnie wymaga wdrożenia metod zapewniających lepszą koordynację działań. Na podstawie dostępnej literatury przedmiotu w artykule omówiono pojęcia bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa zdrowotnego, a także stojące przed nimi zagrożenia. Celem opracowania jest analiza wspólnych szkoleń, metod i systemów współpracy służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, w szczególności zasad powiadamiania i informowania o zagrożeniach związanych z możliwym wykorzystaniem CBRN, głównie w zakresie zapobiegania tym zagrożeniom, reagowania na nie oraz przeciwdziałania i podejmowania odpowiednich działań ochronnych. W artykule poruszono problematykę obowiązków, zakresu odpowiedzialności i kompetencji poszczególnych formacji w świetle obowiązujących regulacji prawnych. Omówiono także nierozwiązany problem niedostatecznej koordynacji i wymiany informacji podczas prowadzenia działań. Wskazano rozwiązania i rekomendacje, które mogłyby wypełnić tę lukę z korzyścią dla bezpieczeństwa publicznego i organów państwa. Metodą badawczą przyjętą na potrzeby niniejszego opracowania jest analiza literatury przedmiotu.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, służby bezpieczeństwa publicznego, podmioty medyczne, zagrożenia CBRN

CYTOWANIE

Konieczny M., *Cooperation and interoperability between public security services and medical service in the aspect of CBRN threats in the territory of the Republic of Poland*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 9–23, DOI: 10.18276/ais.2024.47-01.



Sylvia Łakoma
dr
Uniwersytet Łódzki
e-mail: slakoma@wpia.uni.lodz.pl
ORCID: 0000-0002-2521-2515



Z problematyki prawnej postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Część 2

Streszczenie

Prezentowane opracowanie miało na celu przybliżenie problematyki prawnej postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, w aspekcie jednej z przesłanek negatywnych o charakterze obligatoryjnym, tj. niewyrażenia zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego (art. 107 ust. 4a u.p.s.). Opracowanie stanowi drugą część artykułu – pierwsza część dotyczyła wybranych przesłanek negatywnych o charakterze fakultatywnym. Sygnalizowany wywiad, przeprowadzany w szczególności z osobami (rodzinami) ubiegającymi się o wsparcie z pomocy społecznej, z założenia ma ukazać sytuację wnioskodawcy w sposób wszechstronny, uwzględniający wszelkie okoliczności sprawy mogące mieć wpływ na prawo do określonego świadczenia pieniężnego. Zważywszy na tę okoliczność, niewyrażenie zgody na jego przeprowadzenie – wobec niemożności ustalenia stanu faktycznego – niesie za sobą obligatoryjną odmowę przyznania świadczenia pieniężnego. Niniejszy artykuł zmierzał m.in. do przybliżenia rozumienia znaczenia zwrotu „niewyrażenie zgody”, przynależącego do kategorii pojęć niedookreślonych. W opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy rozwiązania prawne przyjęte w u.p.s., we wskazanym zakresie, są wystarczająco precyzyjnie i jasno sformułowane, tak aby ułatwić i w efekcie umożliwić organom pomocy społecznej podejmowanie decyzji w przedmiotowej

kwestii, a jeśli nie, to czy pomocna może tu okazać się praktyka orzecznicza sądów administracyjnych. Badania zostały oparte na dogmatyczno-prawnej analizie przepisów u.p.s. oraz wypowiedzi doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych. Przepisy przywołanego aktu prawnego – zważywszy na przedmiotową przesłankę – nie wydały się wystarczająco jasno i precyzyjnie sformułowane (podobnie jak miało to miejsce w przypadku przesłanek negatywnych o charakterze fakultatywnym), tak aby ułatwić organom pomocy społecznej wydawanie decyzji w sprawach udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Wynika to z niedoprecyzowania przez ustawodawcę przywołanego zwrotu. Z przyczyn czysto obiektywnych nie wydaje się to do końca możliwe, co nie zmienia faktu, że w praktyce prowadzi do wielu wątpliwości interpretacyjnych. Pewną pomoc w ustaleniu znaczenia zwrotu „niewyrażenie zgody” może stanowić praktyka orzecznicza sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, przesłanki negatywne o charakterze obligatoryjnym, odmowa przyznania świadczenia pieniężnego, zasada pomocniczości

Wprowadzenie

Nieodzownym elementem postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej jest przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹. Wywiad ten poprzedza wydanie decyzji w przedmiocie przyznania wnioskowanego świadczenia pieniężnego. Jest on specyficznym sposobem zbierania informacji przez organ pomocy społecznej, stanowiącym dla tego organu konieczne i podstawowe źródło informacji o sytuacji osoby (rodziny) ubiegającej się o świadczenie² (lub w przypadku jego aktualizacji u osób bądź rodzin korzystających już ze świadczeń)³. Jego celem jest ustalenie aktualnej sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób, których on dotyczy (art. 107 ust. 1 u.p.s.). Rodzinny wywiad środowiskowy z założenia ma ukazać tę sytuację w sposób wszechstronny, uwzględniający wszelkie okoliczności sprawy, w tym także indywidualne cechy

1 Art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.), dalej: u.p.s.

2 Zob. np.: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2019 r., IV SA/Wr 521/18, LEX nr 2693993; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2019 r., IV SA/Wr 52/19, LEX nr 2685188. Szerzej na temat rodzinnego wywiadu środowiskowego jako środka dowodowego w sprawach z zakresu pomocy społecznej zob. np.: M. Gąsiorek, *Rodzinny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawie pomocy społecznej*, Wrocław 2011; A. Matan, S. Nitecki, *Wywiad jako środek dowodowy w sprawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego*, „Casus” 2008, nr 3, s. 10–15.

3 Zob. art. 107 ust. 4 oraz 109 u.p.s. Zob. także: wyrok z dnia 24 sierpnia 2016 r., I OSK 95/15, LEX nr 2118797; wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2016 r. I OSK 150/15, LEX nr 2142140; wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 listopada 2012 r., II SA/Lu 519/12, LEX nr 1241001.

osoby (lub osób w rodzinie), które mogą mieć wpływ na rodzaj i zakres przyznanej pomocy. Na podstawie informacji uzyskanych w trakcie wywiadu pracownik socjalny dokonuje analizy i oceny sytuacji wnioskodawcy oraz formułuje wnioski dotyczące planowania pomocy, które umożliwią następnie rozstrzygnięcie sprawy⁴.

Zważywszy na poczynione uwagi, można twierdzić, że przeprowadzenie wywiadu sprzyja w szczególności respektowaniu zasady pomocniczości (art. 2 ust. 1 u.p.s.). W wyniku jego przeprowadzenia możliwe jest bowiem ustalenie, a następnie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy pomoc dla osoby (bądź rodziny) ubiegającej się o nią, jest rzeczywiście konieczna. Odpowiedź negatywna na tak postawione pytanie sprawi, że oczekiwane wsparcie nie zostanie przyznane. Udzielenie w tej sytuacji pomocy byłoby bowiem sprzeczne nie tylko z zasadą pomocniczości, lecz także z innymi zasadami i celami pomocy społecznej. Z kolei odpowiedź pozytywna umożliwi udzielenie pomocy adekwatnej do potrzeb, a więc pomocy, której rodzaj, forma i okres świadczenia będą uwzględniały indywidualne potrzeby i sytuację ubiegających się o nią. Będzie to zatem respektowanie także zasady indywidualizacji (art. 3 ust. 3 u.p.s.)⁵. Innymi słowy, udzielona pomoc „będzie szyta na miarę” potwierdzonych potrzeb, dlatego też jej efektywne wykorzystanie pozwoli na pokonanie określonej, trudnej sytuacji życiowej, z powodu której została ona przyznana, ale też, być może, doprowadzi do trwałego wyjścia z systemu pomocy społecznej.

Uwzględniając powyższe, niemożność przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego z uwagi na niewyrażenie zgody przez wnioskodawcę uniemożliwia organowi dokonanie oceny jego rzeczywistej sytuacji⁶. Musi to zatem skutkować określonymi konsekwencjami, w tym przypadku obligatoryjną odmową przyznania świadczenia pieniężnego, wobec wystąpienia przesłanki negatywnej wyrażonej

4 Szerzej zob. I. Sierpowska, *Komentarz do art. 107 ustawy o pomocy społecznej*, w: *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX 2021. O roli pracownika socjalnego w zakresie prowadzenia postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, w tym także przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, zob. np.: A. Miruć, *Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna. Wykluczenie Społeczne” 2020, nr 1, s. 54–55; I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2008, s. 187–203.

5 Podobnie: H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992, s. 44–46; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, LEX 2008.

6 Por. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2019 r., I OSK 3598/18, LEX nr 2680210; zob. także: wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 września 2019 r., II SA/Ke 531/19, LEX nr 2733102; wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 października 2019 r., II SA/Ke 528/19, LEX nr 2738821; wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 października 2019 r., II SA/Ke 522/19, LEX nr 2738699; wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2019 r., II SA/Ke 524/19, LEX nr 2727116; wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2019 r., II SA/Ke 530/19, LEX nr 2727524; wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 września 2019 r., II SA/Ke 526/19, LEX nr 2726454. Przy czym przedmiotowy wywiad tylko wtedy może być zaliczony do materiału dowodowego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, gdy odpowiada wymogom przepisów prawa. Zob. np. wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., I OSK 3517/15, LEX nr 2281979.

expressis verbis w art. 107 ust. 4a u.p.s.⁷ Niezależnie od tego zachowanie wnioskodawcy może zostać zakwalifikowane jako brak współdziałania z organem pomocy społecznej z art. 11 ust. 2 u.p.s., o czym była już mowa w części pierwszej artykułu.

Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego

Ubieganie się o określone świadczenie pieniężne rodzi po stronie potencjalnego beneficjenta pomocy społecznej obowiązek sprowadzający się do umożliwienia pracownikowi socjalnemu przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Innymi słowy, wnioskodawca zainteresowany otrzymaniem świadczenia pieniężnego ma wyrazić zgodę na przeprowadzenie przedmiotowego wywiadu. Wyrażenie zgody nie wymaga przy tym zachowania szczególnej formy. Może to nastąpić w sposób dorozumiany, poprzez przystąpienie do przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Jego przeprowadzenie w razie ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej jest – co do zasady – obligatoryjne⁸. Wprawdzie zgodzić się należy, że obejmuje on swoim zakresem szczególnie chronione w Konstytucji RP⁹ dobra osobiste¹⁰. Niemniej jednak osoby (rodziny), które wnoszą o przyznanie im pieniędzy publicznych, nie mogą odmówić żądanych w trakcie wywiadu

⁷ Zob. np.: wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2018 r., I OSK 737/18, LEX nr 2591918; wyrok NSA z dnia 30 listopada 2020 r., I OSK 1391/20, LEX nr 3173785; wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2021 r., II SA/Lu 761/20, LEX nr 3185490; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 932/21, LEX nr 3316776; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 929/21, LEX nr 3316792; wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 października 2021 r., II SA/Ke 729/21, LEX nr 3319286.

⁸ Zob. art. 106 ust. 4 u.p.s., a także wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 sierpnia 2018 r., III SA/Kr 665/18, LEX nr 2543632. W ostatnim czasie, za sprawą ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 103 ze zm.), odstąpiono od zasady obligatoryjności przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, w odniesieniu do przybywających na terytorium RP obywateli Ukrainy. Wskazanym osobom – o ile spełnią one określone wymogi – mogą zostać przyznane w szczególności świadczenia pieniężne z pomocy społecznej na zasadach i w trybie określonym w u.p.s. I w tym przypadku konieczne jest ustalenie ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Odbywa się to jednak poprzez złożenie stosownego oświadczenia. Rodzinny wywiad środowiskowy wyjątkowo może zostać przeprowadzony, gdy powstaną wątpliwości odnośnie do treści złożonego oświadczenia (art. 29 ust. 1–3). Szerzej zob. np. P. Maczyński, *Jak przyznawać świadczenia pomocy społecznej dla obywateli Ukrainy „krok po kroku”*, LEX/el. 2022.

⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2007 r., I OSK 308/07, LEX nr 470176 oraz wyrok SA w Krakowie z dnia 27 stycznia 2015 r., I ACa 1490/14, LEX nr 1667561.

informacji, zaślaniając się prawem do prywatności¹¹. Tak samo jak w przypadku innych konstytucyjnych praw i wolności, także ochrona prywatności nie ma charakteru absolutnego i w określonych przypadkach może zostać ograniczona (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wobec powyższego czynności tej nie można w żadnym wypadku pochytywać jako naruszenia dóbr osobistych wnioskodawcy. Gwarantem tego jest osoba pracownika socjalnego, który kieruje się w tym przypadku dobrem osób i ochroną ich dóbr osobistych (art. 100 ust. 1 u.p.s.).

„Niewyrażenie zgody” to zwrot składający się na sygnalizowaną przesłankę negatywną, należący przy tym do kategorii pojęć niedookreślonych. Zważywszy na tę okoliczność, ustawodawca nie wskazuje chociażby przykładowego katalogu zachowań, które w sposób niebudzący wątpliwości pozwoliłyby jednoznacznie zaklasyfikować określone zachowanie jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu. Z praktycznego punktu widzenia powoduje to wiele trudności i nieporozumień¹². Wydaje się, że sytuacją niepozostawiającą najmniejszych wątpliwości co do przedmiotowego niewyrażenia zgody będzie oznajmienie pracownikowi socjalnemu, poprzez wyartykułowanie tego wprost przez wnioskodawcę, iż nie wyraża on zgody na przeprowadzenie wywiadu¹³. Takie zachowanie nie będzie pozostawiało złudzeń co do jego zamiarów i możliwości zastosowania w związku z tym art. 107 ust. 4a u.p.s. Wydaje się jednak, że tego typu przypadki nie będą zbyt liczne. W moim przekonaniu o wiele częściej osoby (rodziny) zainteresowane otrzymaniem świadczenia, ale już nie umożliwieniem przeprowadzenia wywiadu, będą podejmowały różnego rodzaju bliżej nieokreślone zachowania, które w efekcie co najmniej znacznie utrudnią jego dojsię do skutku. Co do zasady, wydaje się, że niewielkie przy tym znaczenie będą miały powody, dla których w ten pośredni sposób nastąpi niewyrażenie zgody na wywiad. Wobec nieuregulowania powyższej kwestii przez ustawodawcę uściślenie znaczenia przedmiotowego zwrotu, ułatwić

11 Zob. wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2007 r., I OSK 1801/06, LEX nr 372667.

12 Wątpliwości w tym zakresie nie niweluje także uzasadnienie projektu ustawy z dnia 22 lutego 2013 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 509). Na mocy tego aktu prawnego art. 107 u.p.s. został znowelizowany przez dodanie ust. 4a. Z treści przedmiotowego uzasadnienia wynika jedynie, że: „Celem projektowanej ustawy jest doprecyzowanie i uaktualnienie rozwiązań funkcjonujących w ustawie o pomocy społecznej oraz wprowadzenie nowych przepisów usprawniających udzielanie pomocy społecznej osobom potrzebującym. (...) Zmiana art. 107 ust. 4a zmierza do doprecyzowania sytuacji, w której osoby odmawiają przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacji. Zaproponowana zmiana ma umożliwić w takiej sytuacji wydania decyzji odmawiającej przyznania świadczenia lub dać podstawę do uchylecia decyzji w sprawie świadczenia z pomocy społecznej (...)”. Druk nr VII.1026.

13 Por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2020 r., I OSK 1966/19, LEX nr 3052182; zob. także: wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2020 r., III SA/Kr 1361/19, LEX nr 2780399; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 sierpnia 2017 r., II SA/Ol 599/17, LEX nr 2355444.

może – przynajmniej do pewnego stopnia – orzecznictwo sądów administracyjnych. Na wstępie należy zaznaczyć, że judykatura stoi na stanowisku szerokiej interpretacji tej regulacji, uznając za niewyrażenie zgody na wywiad różnorodne zachowania, które w istocie uniemożliwią przeprowadzenie przez pracownika socjalnego koniecznych czynności. Potwierdzeniem tego jest wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2020 roku, w którym podkreślono, że:

brak zgody na przeprowadzenie wywiadu może zostać wyrażony w sposób dorozumiany (...). Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu nie musi być zwerybalizowane i wprost zakomunikowane, ważne jest, aby postawa ubiegającego się o świadczenie skutecznie uniemożliwiła przeprowadzenie wywiadu (...) ¹⁴.

Biorąc to pod uwagę, w orzecznictwie do zachowań, które można w powyższy sposób zakwalifikować, zaliczono np.: unikanie kontaktu z pracownikiem socjalnym czy odmowę wpuszczenia go do mieszkania ¹⁵, uniemożliwianie pracownikowi socjalnemu bezpiecznego kontaktu ze stroną w jej miejscu zamieszkania ¹⁶, uchylanie się od przeprowadzenia tej czynności ¹⁷, odmowę odpowiedzi na poszczególne pytania ¹⁸, odmowę przedłożenia wymaganych dokumentów ¹⁹, niepodanie swojego faktycznego adresu zamieszkiwania lub pobytu albo przedstawienie organowi mylnych informacji w tym zakresie ²⁰ czy wreszcie brak zgody na przeprowadzenie wywiadu z pozostałymi członkami rodziny ²¹. Za niewyrażenie zgody uznano także wskazanie już we wniosku o przyznanie świadczenia, że nie będzie możliwe przeprowadzenie wywiadu w miejscu zamieszkania, jak i w formie rozmowy telefonicznej bez jakiegokolwiek usprawiedliwienia przyczyn tego stanu rzeczy ²². Podobnie kilkukrotne bezskuteczne wizyty pracownika socjalnego w miejscu

¹⁴ I OSK 2886/19, LEX nr 3012454.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2020 r., I OSK 2886/19, LEX nr 3012454.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 listopada 2021 r., III SA/Kr 736/21, LEX nr 3319767; zob. także: wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., I OSK 2761/17, LEX nr 2450397; wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 czerwca 2019 r., II SA/Łd 314/19, LEX nr 2693095; wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 czerwca 2019 r., II SA/Łd 315/19, LEX nr 2693118.

¹⁷ Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 lutego 2022 r., II SA/Ke 969/21, LEX nr 3315717; zob. także: wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 września 2019 r., II SA/Ke 515/19, LEX nr 2733911; wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 września 2019 r., II SA/Ke 527/19, LEX nr 2727100.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 23 października 2018 r., I OSK 1156/18, LEX nr 2582304 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2020 r., III SA/Kr 1361/19, LEX nr 2780399.

¹⁹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 października 2019 r., III SA/Kr 161/19, LEX nr 2738277 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2020 r., III SA/Kr 1361/19, LEX nr 2780399.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r., II SA/Po 336/19, LEX nr 2748370.

²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 r., I OSK 52/17, LEX nr 2299602.

²² Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2021 r., III SA/Kr 934/21, LEX nr 3316699.

zamieszkania wnioskodawcy, a dodatkowo jego oświadczenia oświadczenia odnośnie jego dostępności (wyłącznie w określonych dniach, w krótkich przedziałach czasowych), potraktowano jako niewyrażenie zgody na wywiad²³.

W praktyce problematyczne może być także udzielenie warunkowej zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. W judykaturze kwalifikowane jest ono jako niewyrażenie zgody na wywiad w ogóle. Przykładem tego może być chociażby zgoda na przeprowadzenie wywiadu przez pracownika socjalnego, ale bez asysty funkcjonariusza Policji, gdy było to w tym konkretnym przypadku konieczne²⁴. W ten sam sposób potraktowano wyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu, ale tylko w obecności wójta i pod warunkiem nagrywania przebiegu wywiadu za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk²⁵.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na wyodrębnienie jeszcze jednej sytuacji, kiedy to wnioskodawca nie wyraża zgody na przeprowadzenie wywiadu przez określonego pracownika socjalnego, powołując się na jego stronniczość i zakładając z góry jego złą wolę²⁶. Istnieje wówczas możliwość wyłączenia tego pracownika z udziału w postępowaniu, jednak może to nastąpić dopiero po uprawdopodobnieniu istnienia okoliczności, które mogą wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. Chodzi przy tym o okoliczności natury obiektywnej. Wyłączenia pracownika nie może bowiem uzasadniać samo subiektywne przekonanie wnioskodawcy o braku jego bezstronności²⁷. Wydaje się zatem, że jeśli wnioskodawca nie uprawdopodobni stronniczości konkretnego pracownika socjalnego wobec siebie, będzie zobligowany do umożliwienia przeprowadzenia przez niego wywiadu. W przeciwnym razie jego zachowanie zostanie zakwalifikowane jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu, co z kolei będzie skutkowało odmową przyznania świadczenia pieniężnego.

23 Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2021 r., II SA/Lu 760/20, LEX nr 3185427.

24 Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2019 r., II SA/Bk 684/18, LEX nr 2616296.

25 Zob. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., I OSK 1423/19, LEX nr 3058983.

26 Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 września 2019 r. II SA/Ke 523/19, LEX nr 2733963; zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 lutego 2022 r., II SA/Ke 42/22, LEX nr 3325372.

27 Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 października 2019 r., II SA/Ke 514/19, LEX nr 2738899; zob. także: wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 września 2019 r. II SA/Ke 521/19 LEX nr 2729619; wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 września 2019 r., II SA/Ke 529/19, LEX nr 2733964; wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 września 2019 r., II SA/Ke 516/19, LEX nr 2725525. Przy czym uprawdopodobnienie jest środkiem zastępczym, słabszym niż dowód, niedającym pewności, lecz jedynie wiarygodność (prawdopodobieństwo) twierdzenia o danym fakcie. Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2019 r., IV SA/Po 307/19, LEX nr 2724415.

Miejsce i termin przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego

Szczegółowe zasady przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 roku w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego²⁸. Zgodnie z jego treścią wywiad ten przeprowadzany jest w miejscu zamieszkania lub pobytu osoby (rodziny) ubiegającej się o świadczenie pieniężne (§ 3 ust. 1). Ma to umożliwić pracownikowi socjalnemu realną ocenę jej warunków życia. Pracownik socjalny na podstawie własnych spostrzeżeń, kierując się wiedzą, logiką i doświadczeniem życiowym, ocenia zastaną na miejscu sytuację w kontekście potencjalnego udzielenia pomocy. Słusznie przyjmuje się w orzecznictwie, że nie można – rozstrzygając w sprawie udzielenia określonego świadczenia pieniężnego – opierać się wyłącznie na deklaracjach osoby (rodziny) ubiegającej się o wsparcie czy przedłożonych przez nią dokumentach²⁹. Są one, rzecz jasna, niezbędne, niemniej jednak dopełnieniem całego postępowania jest przeprowadzenie wywiadu. W wyniku jego przeprowadzenia może się wszakże okazać, że pracownik socjalny stwierdzi wystąpienie przesłanki negatywnej z art. 12 u.p.s., o której była już mowa w części pierwszej opracowania. Ponadto przeprowadzając wywiad, pracownik socjalny może także potwierdzić marnotrawienie np. własnych środków finansowych poprzez niewłaściwe rozporządzanie nimi i w efekcie nieprzeznaczenie ich na zaspokojenie niezbędnych potrzeb bytowych, a na zakup zbędnych przedmiotów (np. nowoczesnego i kosztownego sprzętu AGD czy RTV, drogich ubrań, kosmetyków) czy też wszelkiego rodzaju używek (art. 11 ust. 2 u.p.s.). Może się również okazać, że w miejscu przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego pracownik socjalny potwierdzi zamieszkiwanie także innych osób, podczas gdy wnioskodawca twierdził, iż jest osobą samotnie gospodarującą. Okoliczność ta będzie rzutowała m.in. na kryterium dochodowe, od spełnienia którego zależy prawo do większości świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Sytuacja ta będzie wymagała szczegółowego wyjaśnienia i wykazania, że pomimo zastania ma miejscu także innych osób zamieszkujących wspólnie z osobą ubiegającą się o świadczenie, jest ona w istocie osobą samotnie gospodarującą. Analiza orzecznictwa w przedmiotowym zakresie pozwala tu przywołać m.in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2013 roku, w którym wskazano, czym może kierować się pracownik socjalny, aby potwierdzić, że ma do czynienia z osobą samotnie gospodarującą.

28 Dz.U. poz. 893.

29 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2019 r., IV SA/Wr 301/18, LEX nr 2632983.

(...) w razie wspólnego zamieszkiwania o braku wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowego mogą świadczyć takie okoliczności, jak np. wyraźny konflikt pomiędzy osobami, krótkotrwałość, a nie stały charakter wspólnego zamieszkiwania oraz takie urządzenia mieszkania i zorganizowanie życia codziennego, które wskazuje na brak wzajemnego oddziaływania na siebie mieszkających wspólnie osób, a więc ich niezależność, przejawiającą się w samodzielnym podejmowaniu przez nie decyzji co do wspólnie zajmowanego mieszkania oraz urządzeń w nim się znajdujących³⁰.

Uwzględniając powyższe, zgodzić się należy, że przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego nie może odbyć się w dowolnym miejscu. Przykładowo korytarz w bloku, będący częścią klatki schodowej, nie nadaje się na miejsce przeprowadzenia przedmiotowego wywiadu³¹, podobnie jak galeria handlowa. Miejscem zamieszkania jest nie tylko dana miejscowość, lecz także konkretny budynek oraz lokal mieszkalny³². Zważywszy na przytoczone przykłady, można przypuszczać, że teoretycznie każde miejsce publiczne (np. ulica, park, kawiarnia) mogłoby w przekonaniu potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej posłużyć do przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Gdyby jednak dopuścić taką możliwość, przeprowadzony wywiad nie spełniłby swojej podstawowej funkcji, niewiele bowiem wniósłby do sprawy. W ostatecznym rozrachunku ocenę co do zasadności udzielenia pomocy należałoby oprzeć wyłącznie na przedłożonej dokumentacji, stąd też, w moim przekonaniu, zgoda na przeprowadzenie wywiadu jednak nie w miejscu zamieszkania lub pobytu stanowi *de facto* uniemożliwienie jego przeprowadzenia, co traktować należy jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu w ogóle. W mojej opinii skutkować to winno obligatoryjną odmową przyznania świadczenia pieniężnego na podstawie art. 107 ust. 4a u.p.s.

Zważywszy na poczynione uwagi, warto w tym miejscu odnieść się do pewnych sytuacji nietypowych. Jedną z nich wystąpiła w ostatnim czasie i łączy się ściśle z odstąpieniem od przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego na dotychczasowych zasadach, tj. w miejscu zamieszkania lub pobytu wnioskodawcy. Rozwiązanie to przyjęto za sprawą ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

30 II SA/Lu 1106/12, LEX nr 1340309. Na temat m.in. pojęcia „osoba samotnie gospodarująca” oraz zakresu pojęcia „wspólne gospodarowanie” zob. np.: S. Łakoma, *Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, cz. 1, „Praca Socjalna” 2020, nr 6, s. 148–150; S. Łakoma, *Przyznawanie świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, „Praca Socjalna” 2020, nr 3, s. 169–171.

31 Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2019 r., II SA/Gl 649/19, LEX nr 2725269.

32 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2019 r., IV SA/Wr 152/19, LEX nr 2700409.

COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³³. W jej art. 15o ust. 1 potwierdzono, że jeżeli na podstawie u.p.s. wymagane jest przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego (lub jego aktualizacja), w szczególności z osobą lub rodziną, które zostały poddane kwarantannie w związku z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej, ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej zamiast przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego może nastąpić na podstawie:

- rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym (a w przypadku osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu przy wykorzystaniu środków wspierających komunikowanie się),
- dokumentów lub oświadczenia, o których mowa w art. 107 ust. 5b u.p.s., a także ich kopii, w tym elektronicznych lub
- informacji udostępnionych przez podmioty, o których mowa w art. 105 u.p.s.

W świetle powyższego prawodawca dopuścił możliwość zdalnego ustalenia sytuacji wnioskodawcy. Dodatkowo, słusznie w mojej opinii, nie ograniczył regulacji wyłącznie do osób lub rodzin, które zostały poddane kwarantannie. Poprzez użyte w przywołanym przepisie wyrażenie „w szczególności” umożliwił on przeprowadzenie wywiadu we wskazanych formach także w odniesieniu do innych osób (rodzin), gdyby było to uzasadnione okolicznościami konkretnego przypadku. Przy czym, jak trafnie zauważa się w doktrynie, przyjętego rozwiązania nie należy traktować jako próby wyeliminowania rodzinnego wywiadu środowiskowego z postępowania administracyjnego³⁴. Zmiana formy jego przeprowadzenia była bowiem podyktowana potrzebą chwili, wyrażającą się w szczególności koniecznością zapewnienia pracownikom socjalnym bezpiecznych warunków pracy.

Do kategorii ww. sytuacji *prima facie* można zaliczyć także przeprowadzenie rzeczonego wywiadu z osobą bezdomną ubiegającą się o świadczenie pieniężne. Mogłoby się wydawać, że w przypadku tych osób nie ma wręcz możliwości przeprowadzenia wskazanego wywiadu, co z kolei skutkuje niemożnością udzielenia pomocy. Trudności, jakie wiążą się z tą sytuacją, nie mogą być jednak postrzegane jako przeszkoda w dostępie do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Sam fakt bycia osobą bezdomną nie wyklucza możliwości przeprowadzenia wywiadu, na co uwagę zwrócono zarówno w doktrynie³⁵, jak i w judykaturze. Bezdomność

³³ Dz.U. z 2023 r., poz. 1327 ze zm.

³⁴ Por. K. Płonka-Bielanin, *Kilka uwag o zmianach w pomocy społecznej i szczególnych świadczeniach wprowadzonych nowelizacją z 31.03.2020 r. do ustawy COVID-19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 3, s. 29–43.

³⁵ Ciekawe rozważania w tej materii prowadził m.in. A. Płoszka, *Miejsce przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób doświadczających bezdomności*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa

osoby sprawia wprawdzie, że z oczywistych względów nie ma ona miejsca zamieszkania, nie jest to jednak równoznaczne z niemożliwością ustalenia miejsca jej pobytu. W takim przypadku wystarczy wskazanie choćby tymczasowego, ale konkretnego miejsca, np. noclegowni, dworca czy klatki schodowej pod określonym adresem. Ważne jest, aby miejsce to istniało i było możliwe do zidentyfikowania przez pracownika socjalnego, który udając się pod wskazany adres, nawet jeśli nie zostanie tam strony wnioskującej o pomoc, informacje o niej uzyska od innych osób, które w tym konkretnym miejscu widują osobę bezdomną i mogą potwierdzić fakt i czas jej przebywania tam³⁶. W wyroku z dnia 14 października 2015 roku NSA – powołując się na doświadczenie życiowe – potwierdził, że osoby bezdomne często przebywają w miejscach, które z prawnego punktu widzenia nie nadają się do zamieszkania, jak chociażby: szałas, ziemianki, namioty czy wreszcie parkujące samochody³⁷. W stosunku do osób permanentnie zmieniających miejsce pobytu wywiad środowiskowy – jak zauważa się w judykaturze – należy przeprowadzić tam, gdzie osobę bezdomną można w danej chwili „zastać”³⁸. Przy czym niekiedy może okazać się to co najmniej utrudnione czy wręcz niemożliwe. Poza tym nie można od pracownika socjalnego wymagać przeprowadzania wywiadu w okolicznościach dla niego potencjalnie niebezpiecznych, stąd też innym dopuszczalnym w tej sytuacji rozwiązaniem jest także wezwanie osoby bezdomnej do organu pomocy społecznej w celu wyjaśnienia istotnych dla sprawy okoliczności, ale i przedstawienia przez nią oczekiwanego wsparcia³⁹. Dopiero niestawienie się na wezwanie organu czy też ewentualna odmowa udzielenia odpowiedzi na pytania zmierzające do wyjaśnienia jej sytuacji prowadzi – w świetle orzecznictwa – do odmowy przyznania świadczenia⁴⁰, wobec *de facto* niewyrażenia zgody na wywiad.

Kolejną istotną kwestią jest termin przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, który – jak się okazuje – także może mieć znaczenie przy kwalifikowaniu zachowania osoby jako niewyrażenie zgody na wywiad. Z przepisów przywoływanego rozporządzenia wynika, że wywiad ten przeprowadza się – co do zasady – w terminie 14 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia. Jest on przeprowadzany w dniach roboczych, w godzinach pracy ośrodka pomocy społecznej (lub powiatowego centrum pomocy rodzinie)

Administracyjnego” 2019, nr 4, s. 62–78; idem, *Właściwość miejscowa organu pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych (perspektywa konstytucyjna)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5, s. 128–142.

36 Por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., I OSK 1281/17, LEX nr 2465867.

37 I OSK 2942/14, LEX nr 1985878.

38 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 października 2013 r., IV SA/GI 219/13, LEX nr 1385557.

39 Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 lutego 2021 r., II SA/Po 176/20, LEX nr 3156471.

40 Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 lutego 2015 r., IV SA/GI 538/14, LEX nr 1650081.

albo w innym terminie uzgodnionym z osobą lub rodziną, za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej (§ 3 pkt 1–3). Z powyższej regulacji wynika, że organ pomocy społecznej nie ma obowiązku ustalania z wnioskodawcą konkretnego terminu czy przedziału czasowego przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Brak takiego wymogu potwierdzono także w orzecznictwie⁴¹. Jednakże chodzi o to, aby postępowanie przebiegło szybko, sprawnie i bez zbędnej zwłoki. Dodatkowo – o czym nie należy zapominać – to także w interesie organu jest wypracowanie na tyle sprawnych form kontaktowania się z wnioskodawcą, aby możliwe było przeprowadzenie wywiadu w zakreślonym przez prawo terminie, co wynika z treści art. 12 § 1 k.p.a.⁴² Przepis ten – jak zauważono w wyroku NSA z dnia 16 marca 2021 roku. – „wprowadza nie tylko nakaz określonego prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organy, ale także zakaz podejmowania przez nie działań nieprzyczyniających się do sprawnego i terminowego zakończenia postępowania”⁴³. W związku z tym, w moim przekonaniu, pomimo braku obowiązku uzgodnienia terminu przeprowadzenia wywiadu skorzystanie z możliwości przewidzianej w powołanym rozporządzeniu wydaje się rozwiązaniem korzystnym. Dodatkowym argumentem, który może za tym przemawiać, jest trudność w jednoznacznym zakwalifikowaniu nieobecności wnioskodawcy w miejscu zamieszkania lub pobytu jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu, co może mieć miejsce w razie niezgodnienia terminu wywiadu. Nie można tu bowiem wykluczać przypadków, w których wnioskodawca – z uwagi na inne realne obowiązki czy też niefortunny zbieg okoliczności – będzie nieobecny w miejscu swojego zamieszkania lub pobytu w okresie 14 dni od dnia zainicjowania postępowania, kiedy to z przyczyn obiektywnych nie będzie mógł oczekiwać na pracownika socjalnego. Wprawdzie przeprowadzenie wywiadu leży w jego interesie, niemniej jednak nie można wykluczyć, że z rozmaitych powodów będzie on nieobecny. Aby wyeliminować tego typu niejasne sytuacje, w moim przekonaniu, uzgodnienie terminu przeprowadzenia wywiadu wydaje się rozwiązaniem optymalnym dla obu stron. Przy czym – jak słusznie zauważa się w judykaturze – o uzgodnieniu terminu nie może być mowy przykładowo w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o udzielenie świadczenia nie uzgadnia terminu z pracownikiem socjalnym, ale go wyznacza, nie zważając na inne obowiązki tego pracownika, a

w momencie zaproponowania przez pracownika socjalnego innego terminu, nie wskazuje na żadne okoliczności, które uniemożliwiają przeprowadzenie wywiadu w tym

41 Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Łd 669/19, LEX nr 2767742.

42 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.), dalej: k.p.a.

43 I OSK 2661/20, LEX nr 3150370.

terminie, ale w dniu zaplanowanego wywiadu bądź przebywa poza domem, co stwierdza pracownik socjalny udając się w wyznaczonym terminie pod wskazany przez niego adres, bądź w ostatniej chwili przesyła informacje, że z uwagi na podane w sposób ogólny okoliczności, w tym czasie nie będzie przebywał w miejscu zamieszkania i w żaden sposób nie uprawdopodobnia tych okoliczności⁴⁴.

Wprawdzie mogą pojawić się niekiedy wątpliwości, czy w związku z uzgodnieniem terminu przeprowadzenia wywiadu potencjalny beneficjent pomocy społecznej nie zechce „wyreżyserować” mającego odbyć się wywiadu. Wykluczyć tego nie można, niemniej jednak winien on wówczas liczyć się z określonymi konsekwencjami, a w szczególności z obowiązkiem zwrotu świadczenia nienależnie pobranego (art. 6 pkt 16 u.p.s.).

Uwzględniając powyższe uwagi, problematyczna ciągle wydaje się m.in. odpowiedź na pytanie, kiedy nieobecność wnioskodawcy w miejscu zamieszkania lub pobytu może być uznana za niewyrażenie zgody na wywiad. Wydaje się, że należy rozgraniczyć nieobecność w miejscu zamieszkania lub pobytu i niewyrażenie zgody na wywiad. Aby nieobecność wnioskodawcy zakwalifikować jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu, jak potwierdzono w wyroku NSA z dnia 1 marca 2017 roku, należy podjąć próbę skontaktowania się z nim w celu ustalenia chociażby przybliżonego terminu przeprowadzenia przedmiotowego wywiadu⁴⁵. Dopiero gdy próba kontaktu nie przyniesie oczekiwanego rezultatu, można mówić o niewyrażeniu zgody na wywiad wobec bierności wnioskodawcy w ustaleniu tego terminu⁴⁶. Tym bardziej wydaje się, że o przedmiotowym niewyrażeniu zgody będzie można mówić, gdy w wyniku nawiązania kontaktu uzgodniony zostanie termin przeprowadzenia wywiadu, jednak po przybyciu do miejsca zamieszkania lub pobytu wnioskodawcy pracownik socjalny nie zastanie go tam, a dodatkowo okoliczność ta nie zostanie w żaden sposób wyjaśniona i usprawiedliwiona.

Wnioski

Podsumowując prowadzone rozważania, należy podkreślić, że potwierdzenie wystąpienia przesłanki negatywnej z art. 107 ust. 4a u.p.s. obliguje organ pomocy społecznej do wydania decyzji o odmowie przyznania świadczenia pieniężnego. Decyzja ta ma charakter związany, stąd też organ orzekający nie ma możliwości

44 Wyrok NSA z dnia 6 września 2011 r., I OSK 572/11, LEX nr 965926; zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2019 r., IV SA/Wr 52/19, LEX nr 2685188.

45 I OSK 2407/15, LEX nr 2277804.

46 Zob. np. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., I OSK 379/17, LEX nr 2326446.

– bez naruszenia przepisów prawa – wydania decyzji pozytywnej w przedmiotowej sprawie⁴⁷. Ustawodawca nie wprowadza jakichkolwiek odstępstw od obowiązku stosowania wskazanego przepisu, w związku z tym jego wykładnia w tym zakresie nie może budzić wątpliwości. W mojej opinii takie rygorystyczne rozwiązanie prawne świadczy jedynie o wadze, jaką prawodawca przywiązuje do środka dowodowego, jakim jest przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy.

Zważywszy na tę okoliczność i biorąc pod uwagę jej negatywne następstwa, nie może umknąć uwadze, że zwrot „niewyrażenie zgody”, składający się na wskazaną przesłankę negatywną, może być rozumiany w rozmaity sposób, co potwierdzają przytoczone w opracowaniu – wybrane jedynie – przykłady zaczerpnięte z orzecznictwa sądów administracyjnych. Ich mnogość i różnorodność potwierdza tylko, jak trudnym zadaniem jest jednoznaczne stwierdzenie, czy w konkretnym przypadku określone zachowanie może zostać zakwalifikowane w powyższy sposób. Biorąc to pod uwagę, nie można mieć najmniejszej wątpliwości, że dla potencjalnego beneficjenta pomocy społecznej pojawia się niemałe niebezpieczeństwo, iż jego niepozorne i często nie do końca uświadomione zachowanie, wynikające np. z niewłaściwego zrozumienia ciążących na nim obowiązków (pomimo szczegółowego pouczenia w tym zakresie), zostanie zakwalifikowane – wobec niedoprecyzowania wskazanego zwrotu – jako niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu. Dodatkowo pojawiają się też inne wątpliwości i pytania, które jedynie czynią sprawę jeszcze bardziej zawiłą. Na przykład z jaką częstotliwością ma następować niepożądane zachowanie? Czy wystarczy już jednorazowy incydent, czy też określone zachowanie może powtórzyć się kilka razy, a jeśli tak, to ile? Użycie pojęcia niedookreślonego zobowiązuje organ pomocy społecznej do jego doprecyzowania i uściślenia przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych konkretnej sprawy i kontekstu normatywnego, w którym to pojęcie funkcjonuje. W tym miejscu, w celu uniknięcia zbędnych powtórzeń, pozwolę sobie jedynie zasygnalizować, że w odniesieniu do przedmiotowego zwrotu rację bytu zachowują uwagi poczynione w części pierwszej opracowania, dotyczące pojęć niedookreślonych.

Zważywszy na wszystkie te okoliczności, poza dyskusją jest, że prawodawca po raz kolejny w żaden sposób nie ułatwia organowi pomocy społecznej podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych. Można to wyjaśnić względami obiektywnymi w istocie nie do końca pozwalającymi na wskazanie katalogu zachowań, które byłyby następnie kwalifikowane jako niewyrażenie zgody na

⁴⁷ Szerzej na temat decyzji o charakterze związanym zob. np.: J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970; K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawa działania administracji*, Poznań 2005; M. Kasiński, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 544–545.

przeprowadzenie wywiadu. Niestety, niewiele to zmienia w sytuacji potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej. Do pewnego stopnia pomocne – w ustaleniu znaczenia wskazanego zwrotu i podjęciu decyzji – może okazać się i w tym przypadku orzecznictwo sądów administracyjnych.

Na koniec należy jedynie nadmienić, że niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu, niezależnie od formy, w jakiej to nastąpi, nie zwalnia organu pomocy społecznej z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy⁴⁸. Organ winien w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, w szczególności w miarę możliwości przeprowadzić wywiad z rodziną oraz innymi osobami z otoczenia (sąsiedzi, lekarz rodzinny itp.)⁴⁹, dokonać oględzin miejsca zamieszkania i zebrać dane posiadane z urzędu⁵⁰. W takim przypadku organ pomocy społecznej działa na podstawie art. 14 u.p.s. w zw. Z art. 7 i 77 k.p.a., a więc powinien ustalić prawdę materialną, opierając się na wszelkich dostępnych dowodach wymienionych w art. 75 k.p.a.⁵¹ Postępowanie w sprawach pomocy społecznej – jak zauważa się w doktrynie – jest bowiem postępowaniem inkwizycyjnym (administracyjnym) i ciężaru dowodzenia nie przenosi na stronę⁵².

Bibliografia

- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.
- Gąsiorek M., *Rodzinny wywiad środowiskowy w postępowaniu w sprawie pomocy społecznej*, Wrocław 2011.
- Kasiński M., w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021.
- Łakoma S., *Przyznawanie świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, „Praca Socjalna” 2020, nr 3.

48 Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2019 r., IV SA/Po 725/19, LEX nr 2763239.

49 Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2008 r., II SA/Lu 758/07, LEX nr 500651.

50 Zob. np.: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 stycznia 2020 r., III SA/Gd 697/19, LEX nr 2773212; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 sierpnia 2019 r., II SA/Sz 326/19, LEX nr 2715271; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2019 r., IV SA/Po 725/19, LEX nr 2763239.

51 Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2013 r., II SA/Łd 693/13, LEX nr 1407371. Gdy chodzi o możliwość przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego z innymi osobami z otoczenia wnioskodawcy, należy zauważyć, że w orzecznictwie nie ma w tej kwestii jednolitości poglądów. Przykładem tego może być wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2009 r., I OSK 1237/08, LEX nr 563269. W moim przekonaniu znaczenie wydaje się mieć także treść art. 100 ust. 1 u.p.s., nakazującego kierowanie się dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych.

52 Por. W. Maciejko, *Komentarz do art. 107 u.p.s.*, w: W. Maciejko, P. Zaborniak (red.), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, LEX 2013.

- Łakoma S., *Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, cz. 1, „Praca Socjalna” 2020, nr 6.
- Maciejko W., w: W. Maciejko, P. Zaborniak (red.), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, LEX 2013.
- Maczyński P., *Jak przyznawać świadczenia pomocy społecznej dla obywateli Ukrainy „krok po kroku”*, LEX/el. 2022.
- Matan A., Nitecki S., *Wywiad jako środek dowodowy w sprawach z zakresu pomocy społecznej i wsparcia społecznego*, „Causus” 2008, nr 3.
- Miruć A., *Rola wywiadu środowiskowego w sprawach pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna. Wykluczenie Społeczne” 2020, nr 1.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, LEX 2008.
- Płoszka A., *Miejsce przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób doświadczających bezdomności*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 4.
- Płoszka A., *Właściwość miejscowa organu pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych (perspektywa konstytucyjna)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 5.
- Płonka-Bielanin K., *Kilka uwag o zmianach w pomocy społecznej i szczególnych świadczeniach wprowadzonych nowelizacją z 31.03.2020 r. do ustawy COVID-19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 3.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2008.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX 2021.
- Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawa działania administracji*, Poznań 2005.

On the legal issues of proceedings concerning the provision of cash benefits from social assistance. Part 2

Abstract

The aim of this study is to shed light on legal issues of proceedings in the case of granting cash benefits under social assistance in the aspect of one of the negative obligatory premises, i.e. lack of consent for a family interview (Article 107(4a) of the Social Assistance Act). This study is part two of an article whose part one focused on selected optional negative premises. The interview referred to above, carried out in particular with persons (families) applying for social assistance support, is intended to detail comprehensively the applicant's situation, taking into account all circumstances of the case that may affect the right to a specific cash

benefit. Given this, a refusal to take part in such interview, and thus making it impossible to establish facts relating to the applicant's situation, forces a refusal to grant a cash benefit. This article intends, inter alia, to approximate the understanding of the meaning of the phrase "lack of consent", which belongs to the category of undefined concepts. The article attempts to answer the question of whether relevant legal measures stipulated in the Social Assistance Act are sufficiently precise and clearly formulated to facilitate and, as a result, enable social assistance authorities to make decisions on the granting of cash benefits from social assistance, and if not, whether judicial decisions of administrative courts may be helpful here. This study is based on an analysis of the provisions of the Social Assistance Act, views of legal scholars and commentators and judicial decisions of administrative courts. The provisions of the quoted legal act – given the premise in question – do not seem to be formulated clearly and precisely enough (similar to what is the case of optional negative premises) to facilitate social assistance bodies in issuing decisions in cases of granting cash benefits from social assistance. This is due to the legislator's failure to specify the phrase cited. For purely objective reasons, it does not seem entirely possible, which does not change the fact that in practice it leads to many doubts in interpretation. Some help in determining its meaning may be provided by judicial decisions of administrative courts.

Keywords: social assistance, obligatory negative premises, refusal to grant a cash benefit, subsidiarity principle

CYTOWANIE

Łakoma S., *Z problematyki prawnej postępowania w sprawie udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Część 2*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 25–41, DOI: 10.18276/ais.2024.47-02.



Paweł Mańczyk
dr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: pawel.manczyk@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-4291-5466



Dominika Wróblewska
mgr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: dominika.wroblewska@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0001-6805-0547

Ulga na dzieci – analiza konstrukcji prawnej oraz przegląd orzecznictwa sądowego

Streszczenie

Ulga na dzieci jest ulgą podatkową w podatku dochodowym od osób fizycznych. Celem artykułu było przybliżenie tej preferencji podatkowej. Autorzy, dokonując szczegółowej analizy odnośnych przepisów prawnych oraz przeglądu orzecznictwa sądowego, podjęli próbę oceny, czy ulga na dzieci realizuje założenia, jakie przyświecały ustawodawcy przy jej wprowadzeniu. W podsumowaniu wskazano cztery mankamenty ulgi na dzieci:

1. Ulga dostępna jest jedynie dla podatników rozliczających podatek dochodowy od osób fizycznych na zasadach ogólnych.
2. Prawo do ulgi przy wychowywaniu jednego dziecka uzależnione jest od kryterium dochodowego, które od 2013 roku nie było waloryzowane.
3. Wartość ulgi na dzieci jest znikoma, a jej wysokość nie zmieniła się od 2015 roku.
4. Prawa do ulgi nie mają osoby sprawujące faktyczną opiekę nad niespokrewnionymi, pełnoletnimi osobami wymagającymi takiej opieki z uwagi na wąskie rozumienie obowiązku alimentacyjnego.

Autorzy sformułowali propozycje rozwiązania ww. mankamentów. W opracowaniu jako podstawową metodę badawczą zastosowano metodę dogmatyczno-prawną obejmującą analizę aktów prawnych, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa sądów.

Słowa kluczowe: PIT, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek, stymulacja wzrostu demograficznego

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych źródeł dochodów publicznych jest podatek dochodowy od osób fizycznych uregulowany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych¹. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.d.o.f. przedmiotem opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych są wszelkiego rodzaju dochody z wyjątkiem dochodów zwolnionych od podatku (katalog zwolnień zawiera art. 21 u.p.d.o.f.) oraz dochodów, od których zaniechano poboru podatku. Konstrukcja art. 9 ust. 1 u.p.d.o.f. pozwala sformułować tezę o powszechności podatku dochodowego od osób fizycznych, gdyż opodatkowanie dochodu stanowi zasadę, natomiast wyjątkiem jest brak opodatkowania.

Dochód jest terminem prawnym zdefiniowanym w u.p.d.o.f., nie powinien zatem być utożsamiany z dochodem w ujęciu ekonomicznym. Na mocy art. 9 ust. 2 u.p.d.o.f. dochodem z danego źródła przychodów jest, co do zasady, nadwyżka sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania osiągnięta w roku podatkowym.

Ustawodawca w u.p.d.o.f. ustanowił, oprócz zwolnień, także inne instytucje prawne będące przeciwwagą finansową dla reguły powszechności opodatkowania. Wśród nich od 1 stycznia 2007 roku znajduje się tzw. ulga na dzieci (dalej: ulga) uregulowana w art. 27f u.p.d.o.f. Istotą tej preferencji podatkowej jest prawo do odliczenia od podatku określonych w u.p.d.o.f. kwot z tytułu trzech okoliczności prawnych w odniesieniu do, co do zasady, małoletnich dzieci: wykonywania władzy rodzicielskiej, pełnienia funkcji opiekuna prawnego oraz sprawowania opieki poprzez pełnienie funkcji rodziny zastępczej.

Celem niniejszego opracowania była analiza konstrukcji prawnej ulgi, a następnie jej ocena. Podejmując próbę realizacji postawionego zadania, autorzy wykorzystali m.in. dorobek doktryny oraz orzecznictwo sądowe. We wspomnianej analizie wzięto pod uwagę nadrzędny koncept ustawodawcy wprowadzającego do polskiego

¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2647), dalej: u.p.d.o.f.

systemu podatkowego ulgę na dzieci, a mianowicie przewyżczenie pogłębiającego się kryzysu demograficznego². Autorzy podjęli się własnej oceny przyjętych rozwiązań i ich potencjału prorodzinnego. W publikacji uwzględniono stan prawny obowiązujący w dniu 1 czerwca 2023 roku.

Podstawa odliczenia ulgi na dzieci

Podstawową cechą odliczeń (ulg) od podatku dochodowego od osób fizycznych jest pomniejszenie, w zależności od rodzaju ulgi, określonego dochodu lub – jak to ma miejsce w przypadku ulgi na dzieci – kwoty podatku. Odliczenia podatkowe nie są zawieszane w próżni, należy bowiem je odnieść do konkretnych dochodów lub kwot podatków obliczonych w sprecyzowany w normie prawnej sposób. Odliczenie podatkowe traci swoje znaczenie, jeśli nie ma wartości, którą może pomniejszyć. Ważne jest zatem ustalenie, w jakich okolicznościach ulga znajduje zastosowanie. W myśl art. 27f ust. 1 zdanie pierwsze u.p.d.o.f. ulga podlega odliczeniu od podatku dochodowego obliczonego zgodnie z art. 27, a zatem ulgę odlicza się od podatku obliczonego na zasadach ogólnych z wykorzystaniem progresywnych stawek podatkowych (skali podatkowej).

A *contario* z ulgi nie mogą skorzystać podatnicy rozliczający podatek dochodowy od osób fizycznych od: dochodów opodatkowanych w sposób ryczałtowy (art. 29, 30 i 30a u.p.d.o.f.), dochodów giełdowych i niektórych innych dochodów kapitałowych (art. 30b u.p.d.o.f.), dochodów z działalności gospodarczej i działów specjalnych produkcji rolnej według jednolitej stawki 19% (art. 30c u.p.d.o.f.), dochodów z kwalifikowanych praw własności intelektualnej (art. 30ca u.p.d.o.f.), dochodów z niezrealizowanych zysków (art. 30da u.p.d.o.f.), dochodów ze zbycia nieruchomości i innych praw majątkowych (art. 30e u.p.d.o.f.), dochodów zagranicznej jednostki kontrolowanej (art. 30f u.p.d.o.f.) oraz przychodów z budynków (art. 30g u.p.d.o.f.). Z ulgi nie korzystają także podatnicy rozliczający podatek dochodowy od osób fizycznych w formie ryczałtu ewidencjonowanego i karty podatkowej na podstawie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne³. Ulga nie dotyczy również daniny solidarnościowej (art. 30h u.p.d.o.f.). Nie skorzysta z niej także osoba, która w ogóle nie jest podatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych – np. rolnik.

2 Szerzej na temat współczesnych przyczyn niskiej dzietności w Polsce: M. Rękas, *Ulga na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2019, nr 451, s. 363–367.

3 Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1993 ze zm.).

Doprecyzowania wymaga, że prawa do ulgi nie jest pozbawiony podatnik, który osiągnął w danym roku podatkowym dochody (przychody) z ww. źródeł oraz dochody opodatkowane według skali podatkowej. Wówczas odlicza on ulgę wyłącznie od podatku obliczonego na ogólnych zasadach⁴.

Należy również odnotować, że od 1 stycznia 2022 roku na podstawie zmian wprowadzonych do u.p.d.o.f. przez tzw. Polski Ład⁵ podstawy odliczenia ulgi nie pomniejsza się już o kwotę składek na ubezpieczenie zdrowotne⁶.

Podmiotowy zakres zastosowania ulgi na dzieci

Zgodnie z art. 27f ust. 1 pkt 1–3 u.p.d.o.f. ulga przysługuje podatnikowi, który w roku podatkowym, za który rozlicza podatek, względem małoletniego dziecka:

- wykonywał władzę rodzicielską,
- pełnił funkcję opiekuna prawnego, jeżeli dziecko z nim zamieszkiwało,
- sprawował opiekę przez pełnienie funkcji rodziny zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub umowy zawartej ze starostą.

W pierwszej kolejności zdefiniowania wymaga termin „małoletnie dziecko”. Takiej definicji nie zawiera u.p.d.o.f., stąd należy dokonać językowej wykładni tego zwrotu i ewentualnie posiłkować się znaczeniem, jakie nadają mu inne gałęzie prawa. Małoletni jest to „niepełnoletni, młodociany, niedorosły”⁷. Z kolei art. 10 Kodeksu cywilnego⁸ zawiera definicję osoby pełnoletniej – „pełnoletnim jest, kto ukończył lat osiemnaście”. Za małoletniego zatem należy uznać osobę do ukończenia 18 lat⁹. Dziecko jest to „każdy, niezależnie od wieku, potomek w stosunku do rodziców, syn albo córka”¹⁰. W nawiązaniu do powyższych znaczeń słownikowych

4 A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *PIT. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1067 i n.

5 Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (tekst jedn. Dz.U. 2021 r., poz. 1128 ze zm.), dalej: Polski Ład.

6 Składką na ubezpieczenie zdrowotne jest składka, o której mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1285 ze zm.).

7 W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1996–1997, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/maloletni;5449171.html> (dostęp 4.10.2022), hasło: *małoletni*.

8 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.).

9 S. Kalus, *Komentarz do art. 10*, w: M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, Warszawa 2020, <https://www.lex.pl> (dostęp 1.06.2023).

10 W. Doroszewski (red.), *Słownik...*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/dziecko;5424635.html> (dostęp 4.10.2022), hasło: *dziecko*.

trzeba uznać, że „małoletnie dziecko” jest to zstępny w linii prostej pierwszego stopnia do ukończenia 18 lat.

W drugiej kolejności należy poddać analizie trzy ww. okoliczności. Pomocne w tym celu będą regulacje Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹¹. **Władza rodzicielska** jest to zespół praw i obowiązków przysługujący, co do zasady, obojgu rodzicom względem dziecka do uzyskania przez nie pełnoletniości (art. 92 i 93 § 1 u.KRO). Władza rodzicielska obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowania dziecka, z poszanowaniem jego godności i praw (art. 95 § 1 u.KRO). Władza rodzicielska może:

- e) **wygasnąć** z chwilą uzyskania przez dziecko pełnoletniości – art. 92 u.KRO;
- f) zostać **ograniczona** przez sąd opiekuńczy, jeżeli dobro dziecka za tym przemawia i żyjący w rozłączeniu rodzice nie porozumieli się w sprawie sposobu wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem. W takiej sytuacji sąd rodzinny może powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców, ograniczając władzę rodzicielską drugiego do określonych obowiązków i uprawnień w stosunku do osoby dziecka – art. 107 u.KRO;
- g) zostać **zawieszona** przez sąd rodzinny w razie zaistnienia przemijającej przeszkody w jej wykonywaniu – art. 110 u.KRO;
- h) ulec **pozbawieniu**, mocą orzeczenia sądu opiekuńczego, w odniesieniu do rodziców (rodzica), którzy nie mogą jej wykonywać z powodu trwałej przeszkody albo jeżeli rodzice (rodzic) nadużywają władzy rodzicielskiej lub w sposób rażący zaniedbują swoje obowiązki względem dziecka – art. 111 u.KRO.

W razie ustania przesłanek, które były podstawą ograniczenia, zawieszenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej, sąd opiekuńczy uchyla (zawieszenie) lub może uchylić (ograniczenie i pozbawienie) ich skutki.

W kontekście uprawnienia podatnika do skorzystania z ulgi należy zauważyć, że ustawodawca posługuje się sformułowaniem „**wykonywanie** władzy rodzicielskiej”. Przesłanką prawa do ulgi nie jest zatem samo posiadanie władzy rodzicielskiej, lecz rzeczywiste jej sprawowanie. Okoliczność tę w sposób jednolity i zdecydowany podkreśla się w judykaturze. Na przykład Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 26 maja 2017 roku¹² i z 6 kwietnia 2018 roku¹³ stwierdził, że

11 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1359 ze zm.), dalej: u.KRO.

12 Wyrok NSA z dnia 26 maja 2017 r., II FSK 505/17, Legalis nr 1629441.

13 Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2018 r., II FSK 851/16, Legalis nr 1747277.

przesłanka wykonywania władzy rodzicielskiej będzie spełniona, kiedy podatnik w danym roku podatkowym wykonywał, a nie tylko posiadał władzę rodzicielską (...). O wykonywaniu władzy rodzicielskiej nie świadczy tylko sam fakt jej posiadania, czy spełniania obowiązku alimentacyjnego, ani sporadyczne kontakty z dzieckiem¹⁴.

Odnosnie do możliwości ograniczenia, zawieszenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej powstaje pytanie, jakie konsekwencje prawne mają te zdarzenia dla korzystających z ulgi. Zawieszenie oraz pozbawienie władzy rodzicielskiej sprowadza się do całkowitego niewykonywania tej władzy przez podatnika, odpowiednio z powodu przemijającej lub trwałej przeszkody, co w konsekwencji odbiera mu prawo do skorzystania z ulgi. Odmiennie przedstawia się sytuacja podatnika, któremu ograniczono władzę rodzicielską. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z 23 listopada 2017 roku¹⁵ orzekł, że „ograniczenie jednemu z rodziców władzy rodzicielskiej nie jest równoznaczne z całkowitym pozbawieniem go prawa do wykonywania tej władzy (...). Faktyczne wykonywanie jednak tej władzy (również w tym ograniczonym zakresie) uprawnia do ulgi na dziecko”.

Przy okazji rozpatrywania prawa do ulgi podatnika z ograniczoną władzą rodzicielską pojawia się kolejna kwestia, a mianowicie czy warunkiem koniecznym do uzyskania prawa do ulgi z tytułu wykonywania władzy rodzicielskiej jest wspólne zamieszkiwanie z małoletnim dzieckiem. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 16 kwietnia 2015 roku¹⁶ podniósł, że

okolicość wspólnego zamieszkiwania rodzica z dzieckiem nie jest objęta hipotezą art. 27f ust. 1 u.p.d.o.f. Kwestia ta była istotna przed zmianą do art. 27f ust. 4 u.p.d.o.f. wprowadzoną z dniem 1 stycznia 2009 r. Wówczas bowiem w przypadku rodziców, w stosunku do których orzeczone zostały rozwód albo separacja, odliczenie przysługiwało jednemu z nich, u którego dzieci faktycznie zamieszkiwały.

W tym kontekście ciekawa jest teza wyroku NSA z 26 czerwca 2019 roku¹⁷:

samo ograniczenie władzy rodzicielskiej ojcu nie przekreśla jego prawa do ulgi, jeśli nie ma wątpliwości, że faktycznie ją wykonuje (...) Ojciec, który chodzi z córką do przychodni, odprowadza ją na zajęcia plastyczne, uczestniczy w uroczystościach szkolnych i wykazuje zainteresowanie postępami w nauce, ma prawo do połowy preferencji. Bez znaczenia jest to, że dziecko mieszka przy matce.

14 Porównaj także wyroki NSA z dnia 15 lutego 2017 r., II FSK 21/15, Legalis nr 1605273 i z dnia 26 maja 2017 r., II FSK 504/17, Legalis nr 1649279.

15 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 listopada 2017 r, I SA/Ke 479/17, Legalis nr 1697264.

16 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2015 r., I SA/Wr 2294/14, Legalis nr 1275896.

17 Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., II FSK 2390/17, Legalis nr 2195741.

Opiekun prawny jest to osoba sprawująca opiekę nad małoletnim lub osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie. W kontekście art. 27f ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.f. ustawodawca jako podmioty uprawnione do ulgi wymienia opiekunów prawnych małoletnich. Opieka nad małoletnim jest instytucją prawną uregulowaną przede wszystkim w tytule III u.KRO (art. 145–174 u.KRO). Przesłanką do ustanowienia opieki nad małoletnim jest sytuacja, gdy obojgu rodzicom nie przysługuje władza rodzicielska albo jeżeli oboje rodzice są nieznani (art. 94 § 3 u.KRO). Jeżeli władza rodzicielska przysługuje jednemu z rodziców, co ma miejsce w przypadku: śmierci drugiego, braku pełnej zdolności do czynności prawnych, pozbawienia albo zawieszenia władzy rodzicielskiej, nie ma potrzeby ustanowienia opieki. Jeżeli oboje rodzice zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej, utracili pełną zdolność do czynności prawnych lub zmarli, władza rodzicielska nie przechodzi na następców prawnych, gdyż jest niedziedziczna i niezbywalna – wówczas sąd opiekuńczy ma obowiązek ustanowienia opiekuna¹⁸. Opieka nad małoletnim polega na obowiązku sprawowania pieczy nad nim, jego majątkiem oraz jego reprezentacji¹⁹. Tym samym podstawowy zakres praw i obowiązków opiekuna oraz praw i obowiązków rodziców posiadających władzę rodzicielską pokrywają się ze sobą. Podatnik będący opiekunem prawnym małoletniego ma prawo do ulgi z tytułu sprawowania nad nim opieki, gdy podopieczny zamieszkuje z opiekunem, co należy rozumieć jako faktyczne tworzenie przez opiekuna i dziecko jednego gospodarstwa domowego²⁰.

Ostatnią formą pieczy nad małoletnim uprawniającą do ulgi jest pełnienie funkcji rodziny zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub umowy zawartej ze starostą. Rodzina zastępcza jest jedną z form sprawowania pieczy zastępczej nad małoletnim. Instytucję tę reguluje przede wszystkim ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²¹. Zgodnie z art. 32 u.wr.spz. piecza zastępcza jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców. Pieczę nad małoletnim w ramach rodziny zastępczej mogą sprawować osoby z nim spokrewnione lub niespokrewnione – zarówno jedni, jak i drudzy są uprawnieni do ulgi.

Zgodnie z art. 27f ust. 6 u.p.d.o.f. uprawnienie do ulgi powiązane jest również z wykonywaniem obowiązku alimentacyjnego oraz w związku ze sprawowaniem

18 G. Jędrejek, *Komentarz do art. 145*, w: G. Jędrejek (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2020, <https://www.lex.pl> (dostęp 1.06.2023).

19 T. Sokołowski, *Prawo rodzinne. Zarys wykładu*, Poznań 2008, s. 215.

20 A. Goettel, M. Goettel, *Zmiany prorodzinne w podatku dochodowym od osób fizycznych*, „Przeгляд Podatkowy” 2009, nr 4, s. 20.

21 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 447 ze zm.), dalej: u.wr.spz.

funkcji rodziny zastępczej względem pełnoletnich dzieci, o których mowa w art. 6 ust. 4c pkt 2 i 3 u.p.d.o.f. W orzecznictwie funkcjonuje pogląd, że w przypadku dziecka pełnoletniego ulga nie jest uzależniona od jego miejsca zamieszkania, zażyłości relacji z rodzicami, od tego, kto wcześniej sprawował nad nim władzę rodzicielską oraz kto faktycznie sprawuje nad nim opiekę. Znaczenie ma natomiast okoliczność wykonywania obowiązku alimentacyjnego względem dziecka pełnoletniego²².

Obowiązek alimentacyjny jest to powinność dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (art. 128 u.KRO). Obowiązek alimentacyjny ciąży kolejno na: zstępnych, wstępnych i rodzeństwie. Jeżeli jest kilku zstępnych lub wstępnych, obowiązek alimentacyjny obciąża bliższych stopniem przed dalszymi (art. 129 § 1 u.KRO). Obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami (art. 132 u.KRO). Przyjmuje się, że obowiązek alimentacyjny ciąży na rodzicach względem dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie, chyba że dochody z majątku dziecka wystarczają na pokrycie kosztów jego utrzymania i wychowania²³.

Na mocy art. 27f ust. 6 w zw. z art. 6 ust. 4c pkt 2 u.p.d.o.f. ulga przysługuje podatnikom utrzymującym dzieci bez względu na ich wiek, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną.

Stosownie do art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych²⁴ **zasiłek pielęgnacyjny** przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji i przysługuje on:

- niepełnosprawnemu dziecku,
- osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała do ukończenia 21. roku życia;
- osobie, która ukończyła 75 lat.

22 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 marca 2018 r., sygn. akt. I SA/Bk 1734/17, LEX nr 2466412.

23 A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *PIT...*, s. 1067 i n.

24 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 615 ze zm.), dalej: u.ś.r.

W myśl art. 75 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁵ **dodatek pielęgnacyjny** przysługuje co do zasady osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia.

Na podstawie art. 4 ustawy o rencie socjalnej²⁶ **renta socjalna** przysługuje osobie pełnoletniej całkowicie niezdolnej do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, które powstało:

- przed ukończeniem przez tę osobę 18. roku życia,
- w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej – przed ukończeniem 25. roku życia;
- w trakcie kształcenia w szkole doktorskiej, studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej.

Na istotne obostrzenia w uzyskaniu prawa do ulgi w związku ze sprawowaniem opieki nad ubezwłasnowolnioną osobą pełnoletnią zwraca uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 11 stycznia 2018 roku²⁷. Sąd ten podniósł, że do uzyskania prawa ulgi konieczne jest, aby utrzymywanie dziecka, m.in. otrzymującego zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną, miało miejsce w związku z wykonywaniem obowiązku alimentacyjnego przez opiekuna prawnego. Z kolei o spełnianiu obowiązku alimentacyjnego zgodnie z 129 u.KRO może być mowa jedynie w odniesieniu do krewnych w linii prostej oraz rodzeństwa. Na tożsamym stanowisku stoi Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej²⁸.

W tym kontekście ciekawy jest wyrok WSA w Szczecinie z 24 stycznia 2019 roku²⁹, w którym skład orzekający uznał, że brak pokrewieństwa między faktycznymi opiekunami a ich podopiecznym nie oznacza, że tracą prawo do odliczenia od podatku z tytułu ulgi. Wyrok ten zapadł w stanie faktycznym, gdzie prawo do ulgi sąd przyznał osobom, które z własnej woli, bez prawnego obowiązku, wykonywały w sposób materialny (faktyczny) obowiązek alimentacyjny nad niespokrewnioną z nimi osobą pełnoletnią, niepełnosprawną, całkowicie niezdolną do pracy i otrzymującą rentę socjalną. Ponadto osoby te wobec ww. podopiecznego sprawowały w przeszłości pieczę zastępczą w formie rodziny zastępczej oraz w momencie

25 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 504 ze zm.), dalej: u.er.FUS.

26 Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 240 ze zm.), dalej: u.r.s.

27 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2018 r., I SA/Po 970/17, LEX nr 2434782.

28 Na przykład interpretacja indywidualna przepisów prawa podatkowego Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 7 września 2017 r., 0114-KDIP4.4012.234.2017.1.MK.

29 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 stycznia 2019 r., I SA/Sz 770/18, Legalis nr 1871524.

wydania orzeczenia wspólnie zamieszkiwały z ww. podopiecznym. Zdaniem autorów ww. wyrok WSA w Szczecinie jest odważny, trafny i sprawiedliwy – lepiej oddaje cel społeczny ulgi.

Na mocy art. 27f ust. 6 w zw. z art. 6 ust. 4c pkt 3 u.p.d.o.f. ulga przysługuje podatnikom utrzymującym dzieci do ukończenia przez nie 25 lat, jeżeli kontynuują naukę. W tym przypadku ustawodawca uzależnia prawo do ulgi od kryterium dochodowego. Ulga przysługuje, gdy dziecko w roku podatkowym nie osiągnęło dochodu przekraczającego dwunastokrotność kwoty renty socjalnej (w rozumieniu u.r.s.) w wysokości obowiązującej w grudniu roku podatkowego. Przy ustalaniu spełnienia kryterium dochodowego uwzględnia się:

- dochody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27 (zasady ogólne) lub art. 30b (dochody giełdowe i niektóre inne dochody kapitałowe),
- przychody: ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy, niektórych umów zlecenia (art. 13 pkt 8 u.p.d.o.f.), z odbywania praktyki absolwenckiej lub stażu uczniowskiego oraz zasiłku macierzyńskiego – otrzymane do ukończenia 26. roku życia (art. 21 ust. 1 pkt 148 u.p.d.o.f.)

oraz

- przychody: ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy, niektórych umów zlecenia (art. 13 pkt 8 u.p.d.o.f.), z pozarolniczej działalności gospodarczej oraz zasiłku macierzyńskiego – otrzymane przez uczące się dziecko, które przeniosło miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w czterech kolejno po sobie następujących latach podatkowych, licząc od początku roku, w którym dziecko przeniosło do Polski miejsce zamieszkania).

Wysokość renty socjalnej ustalana jest na podstawie kwoty bazowej, którą podaje Prezes GUS w drodze komunikatu w terminie do 7. dnia roboczego lutego danego roku. Od 1 marca 2022 roku kwota bazowa wynosi 4944,79 zł, a minimalna kwota renty socjalnej 1338,44 zł³⁰. W 2022 roku kryterium dochodowe wynosi zatem 16 061,28 zł. Warto zaznaczyć, że wysokość renty socjalnej jest punktem odniesienia dla limitu dochodów uczącego się dziecka dopiero od 2022 roku. Wcześniej limit ten uzależniony był od wysokości kwoty wolnej od podatku i wynosił około 3090 zł.

Do ww. limitu dochodu nie wlicza się renty rodzinnej. Renta rodzinna jest to świadczenie pieniężne uregulowane w u.er.FUS, które może otrzymać uprawniony członek rodziny (m.in. dziecko własne, przysposobione lub pochodzące od

³⁰ ZUS, *Emerytury i renty*, <https://www.zus.pl/swiadczenia/emerytury/kwoty-najnizszych-swiazcen-emerytalno-rentowych> (dostęp 4.10.2022).

drugiego małżonka do ukończenia 16 lat lub 25 lat, gdy kontynuuje edukację) po śmierci osoby, która pobierała emeryturę, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, rentę z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki do przyznania któregośkolwiek z tych świadczeń.

W odniesieniu do dzieci uczących się prawo do ulgi uzależnione jest od wysokości osiągniętych przez nie dochodów (nadwyżka sumy przychodów z danego źródła nad kosztami ich uzyskania), a nie od wysokości podstawy opodatkowania (a w konsekwencji kwoty zapłaconego podatku). Pojęcia dochodu i podstawy opodatkowania nie są tożsame na gruncie u.p.d.o.f.³¹. Podstawę opodatkowania stanowi co do zasady różnica pomiędzy kwotą dochodu i kwotami odliczeń (ulg) wynikających z przepisów u.p.d.o.f. Chociaż w sensie matematycznym kwoty odliczeń pomniejszają dochód, to jednak formalnie pozostaje on w takiej samej wysokości, odliczenia nie obniżają bowiem dochodu, lecz podstawę opodatkowania. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że osiągnięcie przez pełnoletnie dziecko dochodu wyższego niż dwunastokrotność renty socjalnej, nawet gdy po zastosowaniu ulg nie zapłaciło ono podatku od tego dochodu, powoduje brak prawa do ulgi na to dziecko³².

Przedstawione rozumowanie znajduje potwierdzenie w interpretacjach indywidualnych przepisów prawa podatkowego³³ oraz w orzecznictwie. Za reprezentatywną³⁴ w tej materii można uznać tezę wyroku NSA z 16 lutego 2018 roku³⁵:

dochód podlegający opodatkowaniu, o którym mowa w art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f.³⁶, należy rozumieć jako dochód, o którym stanowi art. 9 ust. 2 u.p.d.o.f. Tak rozumianym dochodem posługuje się ustawodawca w art. 26 ust. 1 u.p.d.o.f. mówiąc o dochodzie ustalonym zgodnie z art. 9 u.p.d.o.f. Wyjście poza pojęcie dochodu rozumianego zgodnie z art. 9 ust. 2 u.p.d.o.f. prowadziłyby do odmiennych konsekwencji interpretacyjnych.

31 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 maja 2018 r., I SA/GI 1219/17, LEX nr 2502372.

32 A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Ulga prorodzinna – zeznanie roczne za rok 2009*, „Przegląd Podatkowy” 2010, nr 3, s. 26.

33 Na przykład interpretacja indywidualna przepisów prawa podatkowego Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 14 lipca 2017 r., 0113-KDIP3.4011.102.2017.2.KC.

34 Analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2016 r., II FSK 3506/13, LEX nr 1972995: „limit zarobków dziecka uprawniający rodziców do skorzystania z preferencji w PIT należy liczyć jedynie po odjęciu kosztów uzyskania przychodu, a nie także składek ZUS”.

35 Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2018 r., II FSK 1804/17, LEX nr 2476046.

36 Zdaniem autorów wyrok ten zachowuje aktualność pomimo uchylecia przez Polski Ład art. 6 ust. 4 u.p.d.o.f. z dniem 1 stycznia 2022 r., ponieważ analogiczna regulacja została przeniesiona do art. 27ea ust. 1 pkt 2 lit. c tiret trzecie u.p.d.o.f., a następnie od 1 lipca 2022 r. do art. 6 ust. 4e pkt 1 u.p.d.o.f. (na skutek uchylecia również art. 27ea).

Pomniejszenie tego dochodu o określone kwoty (również o kwotę straty z lat ubiegłych) prowadzi do ustalenia podstawy opodatkowania, a nie ustalania limitu dla stosowania prawa do ulgi na dziecko.

W orzecznictwie nie ma natomiast zgody odnośnie do charakteru straty ze źródła przychodów osiągniętej w latach ubiegłych. W przytoczonym wyżej wyroku NSA skład orzekający uznał, że strata ta wykracza poza pojęcie dochodu z art. 9 u.p.d.o.f. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 kwietnia 2018 roku³⁷ orzekł natomiast, że w pojęciu dochodu w rozumieniu art. 6 ust. 4 pkt 3³⁸ w zw. z art. 9 ust. 2 u.p.d.o.f. mieści się zmniejszenie tego dochodu o wysokość straty z lat ubiegłych. Autorzy podzielają to drugie stanowisko. Artykuł 9 u.p.d.o.f. należy interpretować kompleksowo. W szczególnych przypadkach, określonych w art. 9 ust. 3 u.p.d.o.f., za dochód z danego źródła przychodów należy uznać dochód z danego źródła przychodów pomniejszony o stratę z tego źródła przychodów osiągniętą w ciągu 5 kolejnych lat podatkowych poprzedzających rok podatkowy, w którym ustala się dochód. Wydaje się, że gdyby ustawodawca zamierzał inaczej, to umieściłby to odliczenie razem z pozostałymi w art. 26 u.p.d.o.f.

Na uwagę zasługuje ponadto, że ustawodawca ww. limit dochodów (dwunastokrotność renty socjalnej) odnosi jedynie do dochodów opodatkowanych na zasadach ogólnych (art. 27 u.p.d.o.f.) i do niektórych dochodów kapitałowych (art. 30b u.p.d.o.f.). Jeśli dziecko uczące się w wieku do 25 lat np. prowadzi działalność gospodarczą opodatkowaną 19-procentową liniową stawką podatku, na podstawie art. 30c u.p.d.o.f., to dochód z tej działalności nie będzie brany pod uwagę przy obliczaniu limitu, o którym mowa w art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f. (obecnie art. 6 ust. 4e pkt 1 u.p.d.o.f.)³⁹.

W judykaturze podnosi się także, że skoro ustawodawca w art. 6 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.f. (obecnie art. 6 ust. 4e pkt 1 u.p.d.o.f.) odnosi się w sposób ogólny do art. 27 u.p.d.o.f. bez wskazania konkretnych jednostek redakcyjnych tego przepisu, przy ustalaniu limitu dochodów uwzględnić należy również dochody dziecka uzyskane poza granicami Polski i to bez względu na to, jaka metoda unikania podwójnego opodatkowania ma tutaj zastosowanie⁴⁰.

Na koniec tej części rozważań należy wskazać, że zgodnie z art. 27f ust. 2c u.p.d.o.f. podatnik traci prawo do ulgi począwszy od miesiąca, w którym dziecko na

37 Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., II FSK 1180/16, LEX nr 2533535.

38 Od 1 lipca 2022 r. w rozumieniu art. 6 ust. 4e pkt 1 u.p.d.o.f.

39 Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II FSK 976/16, LEX nr 2503345.

40 Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II FSK 976/16, LEX nr 2503345 i wyrok NSA z dnia 2 marca 2017 r., II FSK 269/15, LEX nr 2233057.

podstawie orzeczenia sądu zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie lub wstąpiło w związek małżeński. Organy podatkowe uznają⁴¹, że podatnik traci prawo do ulgi w sytuacji, gdy instytucją zapewniającą całodobowe utrzymanie jest taka instytucja spośród wymienionych w u.s.r., która nie nakłada w związku z przebywaniem w niej dziecka obowiązku ponoszenia jakichkolwiek opłat za jego utrzymanie⁴².

Wysokość ulgi na dzieci

Ulga przyznawana jest, co do zasady, w okresach miesięcznych. Zgodnie z art. 27f ust. 2 u.p.d.o.f. wysokość ulgi za każdy miesiąc, w którym podatnik wykonywał władzę rodzicielską, sprawował opiekę lub pełnił funkcję rodziny zastępczej, wynosi: 92,67 zł na pierwsze dziecko, 92,67 zł na drugie dziecko, 166,67 zł na trzecie dziecko i 225 zł na czwarte i każde kolejne dziecko. Warunkiem prawa do wyższych kwot odliczeń jest jednoczesne wykonywanie władzy rodzicielskiej (sprawowania opieki, pełnienia funkcji rodziny zastępczej) w stosunku do dwojga lub większej liczby dzieci. Przepisy u.p.d.o.f. nie precyzują, jak długo musi być wykonywana władza rodzicielska w danym miesiącu, aby ulga przysługiwała, stąd też należy uznać, że wystarczy jeden dzień w danym miesiącu.

Podkreślenia wymaga, że w sytuacji sprawowania władzy rodzicielskiej nad jednym dzieckiem prawo do ulgi uzależnione jest od spełnienia przez podatnika (podatników) kryterium dochodowego. Aby w takich okolicznościach móc odliczyć ulgę, suma dochodów nie może przekroczyć 112 000 zł w odniesieniu do osób pozostających przez cały rok podatkowy w związku małżeńskim i osób samotnie wychowujących dziecko oraz 56 000 zł w odniesieniu do osób niepozostających w związku małżeńskim (w tym również przez część roku podatkowego). Ustawodawca na gruncie ulgi ustanawia *ius specialis* w zakresie definicji osoby pozostającej w związku małżeńskim, ponieważ za taką nie uważa osoby, w stosunku do której orzeczono separację, oraz osoby, której małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności. Osoby takie korzystają z limitu dochodów wynoszącego 56 000 zł (art. 27f ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 27f ust. 2d u.p.d.o.f.).

41 Np. interpretacja indywidualna przepisów prawa podatkowego Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 1 czerwca 2015 r., IBPBII/1/4511-239/15/DP oraz Interpretacja indywidualna przepisów prawa podatkowego Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z 26 czerwca 2014 r., ITPB2/415-333/14/MU.

42 T. Janicki, *Ulga prorodzinna jako jeden z instrumentów polityki prorodzinnej państwa*, „Przeгляд Podatkowy” 2015, nr 12, s. 9.

W kontekście ww. limitów za dochód uważa się sumę dochodów, w odniesieniu do których mają zastosowanie: art. 27 u.p.d.o.f. (skala podatkowa), art. 30b u.p.d.o.f. (dochody giełdowe i niektóre inne dochody kapitałowe) oraz art. 30c u.p.d.o.f. (dochody z działalności gospodarczej i działów specjalnych produkcji rolnej opodatkowane według jednolitej stawki 19%). Sumę tych dochodów pomniejsza się o wartość zapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne (art. 26 ust. 1 pkt 2 i 2a u.p.d.o.f.).

Okazuje się, że odniesienie limitu dochodów uprawniającego do skorzystania z ulgi na jedno dziecko do sumy dochodów małżonków (112 000 zł) nie zawsze jest korzystne. Taki wniosek płynie z tezy wyroku NSA z 10 czerwca 2016 roku⁴³, która brzmi: „jeśli w danym roku żona miała dochód niższy niż 56 000 zł, ale razem z mężem zarobili więcej niż 112 000 zł, to żadnemu z nich nie przysługuje ulga prorodzinna”. Ponadto Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej stoi na stanowisku, że przy ustalaniu wysokości dochodów na potrzeby weryfikacji kryterium dochodowego nie bierze się pod uwagę straty poniesionej z danego źródła przychodów⁴⁴. Wspomniane kryterium dochodowe nie ma zastosowania do podatników sprawujących władzę rodzicielską jednocześnie nad dwojgiem lub większą liczbą dzieci. W takich okolicznościach ulga przysługuje na każde dziecko bez względu na wysokość uzyskiwanych dochodów.

Na mocy art. 27f ust. 4 u.p.d.o.f. kwota odliczenia z tytułu ulgi dotyczy obojga rodziców, opiekunów prawnych albo rodziców zastępczych pozostających w związku małżeńskim. Okoliczność ta nie stanowi problemu w sytuacji, gdy ww. osoby rozliczają podatek wspólnie, natomiast w sytuacji odrębnego rozliczenia podatkowego osoby te powinny porozumieć się, w jakiej proporcji z ulgi skorzystają. Porozumienie może przewidywać równy lub nierówny podział ulgi, w tym możliwość ustalenia, że ulga w całości zostanie uwzględniona tylko przez jednego podatnika.

Częstym problemem, który rozstrzygały sądy administracyjne, był sposób podziału ulgi, gdy osoby uprawnione (m.in. małżonkowie) nie osiągnęły porozumienia co do jej rozliczenia. Orzecznictwo w tej materii jest jednolite – w przypadku braku zgodnego podziału ulgi uzasadniony jest podział tej ulgi po połowie⁴⁵. Sądy administracyjne rozstrzygały także sprawy polegające na jednostronnej

⁴³ Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2016 r., II FSK 1509/14, LEX nr 2052423.

⁴⁴ Interpretacja indywidualna przepisów prawa podatkowego Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 5 maja 2017 r., 2461-IBPB-2-2.4511.114.2017.1.AR.

⁴⁵ Np. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II FSK 623/15, Legalis nr 1605433; wyrok NSA z 26 lipca 2016 r., II FSK 1420/15, Legalis nr 1537289 oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2013 r., I SA/Bd 561/13, Legalis nr 793721.

zmianie proporcji odliczenia ulgi przez podatnika. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 lipca 2016 roku orzekł, że:

Jednostronna zmiana tej proporcji przez któregokolwiek z rodziców dziecka, dokonana **przed upływem** ustawowego terminu do złożenia zeznania podatkowego za dany rok podatkowy, upoważnia organ podatkowy do przyjęcia równego podziału ulgi. Taka sytuacja oznacza bowiem brak zgody na rozliczanie omawianej ulgi na dotychczasowych zasadach⁴⁶.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 kwietnia 2019 r. orzekł, że:

Jednostronna zmiana proporcji, w jakiej podatnik chce skorzystać ze swojego prawa do ulgi prorodzinnej, dokonana **po upływie** ustawowego terminu do złożenia zeznania podatkowego, nie upoważnia organów podatkowych do przyjęcia równego podziału ulgi. Skoro bowiem możliwość ustalenia przez podatników dowolnej proporcji kwoty ulgi na dziecko, przypadającej na każdego z nich, wymaga zgodnego działania, to także zmiana tej proporcji, czyli oświadczenia o sposobie jej rozliczenia, również musi być dokonana zgodnie przez nich oboje⁴⁷.

Wydaje się, że przedstawione powyżej wątpliwości interpretacyjne związane z art. 27f ust. 4 u.p.d.o.f. w przypadku braku porozumienia co do stosowania ulgi na dzieci rozwiewa brzmienie tego przepisu nadane przez Polski Ład z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 roku. Obecnie ustawodawca precyzuje, że:

W przypadku braku porozumienia między podatnikami, którzy zgodnie z rozstrzygnięciem sądu wspólnie wykonują władzę rodzicielską nad małoletnim dzieckiem po rozwodzie lub w trakcie separacji (piecza naprzemienna), lub gdy miejsce zamieszkania dziecka jest takie samo jak miejsce zamieszkania obojga rodziców, opiekunów prawnych dziecka albo rodziców zastępczych pozostających w związku małżeńskim – kwotę tę podatnicy odliczają w częściach równych. W pozostałych przypadkach odliczenie w wysokości 100% stosuje podatnik, u którego dziecko ma miejsce zamieszkania w rozumieniu ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

W art. 27f ust. 3 u.p.d.o.f. ustawodawca zawarł regulację, która znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy w tym samym miesiącu kalendarzowym różne osoby mają prawo do ulgi w odniesieniu do danego dziecka. W takich okolicznościach podatnikowi przysługuje odliczenie w wysokości 1/30 kwoty ulgi za dany miesiąc za każdy dzień sprawowania pieczy nad dzieckiem. Przedstawiony powyżej sposób obliczenia

46 Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2016 r., II FSK 447/16, Legalis nr 1511665.

47 Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., II FSK 1281/17, Legalis nr 1899790. Takie same rozstrzygnięcia zapadły również w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 8 lutego 2017 r., I SA/Ol 881/16, Legalis nr 1567509 oraz w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 14 grudnia 2016 r., I SA/Gd 836/16, Legalis nr 1593219.

ulgi będzie stosowany, gdy np. przez część miesiąca nad dzieckiem sprawowana była władza rodzicielska oraz piecza w ramach rodziny zastępczej, czy też rozwiedzeni rodzice dziecka sprawują nad nim opiekę naprzemienną. Na przykład w lutym 2020 roku dwoje małoletnich dzieci mieszkało od 1 do 10 lutego z ojcem, a przez resztę miesiąca z matką. W takich okolicznościach ojcu za luty 2020 roku przysługuje $2 \times 10/30 \times 92,67$ zł ulgi (61,78 zł), a matce $2 \times 19/30 \times 92,67$ zł ulgi (117,38 zł).

Na podstawie art. 27f ust. 8 u.p.d.o.f., który wszedł w życie 1 stycznia 2015 roku, podatnikowi, który z uwagi na niskie dochody, nie mógł odliczyć od podatku całej należnej mu kwoty ulgi, przysługuje dodatkowe wsparcie finansowe w wysokości stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą należnej mu ulgi a kwotą faktycznie przez niego odliczoną w zeznaniu podatkowym⁴⁸. Niemniej jednak ww. wsparcie finansowe, zgodnie z art. 27f ust. 9 pkt 1–3 u.p.d.o.f., nie może być wyższe niż łączna kwota składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne wskazanych w tych przepisach⁴⁹.

Wnioski

W dobie panującego w Polsce kryzysu demograficznego, który stopniowo pogłębia się od połowy lat 80. XX wieku⁵⁰, poszukiwanie rozwiązań wpływających na zwiększenie współczynnika dzietności powinno być traktowane jako jeden z ważniejszych obowiązków władz publicznych. Przeciwdziałanie starzeniu się społeczeństwa jest w istocie próbą zapobieżenia m.in. załamaniu rynku pracy, systemu emerytalnego oraz opieki zdrowotnej. Racjonalna polityka podatkowa z elementami prorodzinnymi stanowi emanację konstytucyjnej zasady ochrony małżeństwa i rodziny oraz sprzyja realizacji zasady równości i sprawiedliwości podatkowej⁵¹. W związku z tym nie budzi zastrzeżeń aksjologiczna motywacja obowiązywania ulgi na dzieci, ponieważ finansowe (w tym podatkowe) zachęty do posiadania potomstwa są przejawem troski państwa o strukturę demograficzną społeczeństwa.

48 Szerzej na temat faktycznej możliwości rozliczenia ulgi na dzieci w kontekście wysokości uzyskiwanych przez podatników dochodów: R. Budlewska, *Ulga na dzieci jako instrument realizacji polityki prorodzinnej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia” 2016, nr 50, s. 725–734.

49 J. Marciniuk, *Komentarz do art. 27f*, w: J. Marciniuk (red.), *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, Warszawa 2017, <https://legalis.pl> (dostęp 1.06.2023).

50 J. Balicki, *Uwarunkowania i skutki kryzysu demograficznego w Polsce*, „Teologia i Moralność” 2010, nr 7, s. 20.

51 I. Szczepańska, *Rozwiązania o charakterze prorodzinnym w polskiej konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej*, „Ius Novum” 2013, nr 2, s. 146–147.

Dotychczasowy kształt ulgi w połączeniu z innymi instrumentami polityki prorodzinnej państwa nie przynoszą zadowalających rezultatów w zakresie zwiększenia ilości urodzeń⁵². Pomimo tego, że ulga na dzieci jest adresowana do licznej grupy podatników, nie jest ona znaczącą preferencją podatkową. Przeanalizowana konstrukcja prawna zawiera liczne mankamenty.

Po pierwsze ulga sprzężona jest jedynie z podatkiem obliczanym według skali podatkowej (art. 27 u.p.d.o.f.). Podatnicy uzyskujący wyłącznie dochody opodatkowane na innych zasadach są w tym kontekście pominięci. Godnym rozważenia jest rozszerzenie zakresu dochodów, od których podatek może być pomniejszony o ulgę.

Po drugie, prawo do ulgi przy wychowywaniu jednego dziecka uzależnione jest od kryterium dochodowego, które od wprowadzenia go w 2013 roku nie było waloryzowane. Podobnie wysokość ulgi pozostaje na tym samym poziomie od 2015 roku, a w przypadku ulgi na pierwsze i drugie dziecko nawet od 2007 roku. Należy zastanowić się nad wprowadzeniem mechanizmu waloryzacji tych kwot, chociażby o wskaźnik inflacji.

Po trzecie, zdaniem organów podatkowych prawa do ulgi nie mają osoby sprawujące faktyczną opiekę nad niespokrewnionymi, pełnoletnimi osobami takiej opieki wymagającymi z uwagi na wąskie rozumienie obowiązku alimentacyjnego. W tym zakresie warto odnotować jednak orzeczenia sądowe, które przełamują tę linię interpretacyjną. Społeczna funkcja ulgi powinna skłonić ustawodawcę do objęcia nią także takiej kategorii osób.

Na aprobatę zasługuje znaczne podwyższenie przez ustawodawcę kryterium dochodowego, po przekroczeniu którego podatnik traci prawo do ulgi na pełnoletnie, lecz wciąż uczące się dziecko, do kwoty dwunastokrotności renty socjalnej (limit w 2022 r. wynosi 16 061,28 zł). Cieszy również, że kwota ta powinna corocznie wzrastać wraz ze wzrostem kwoty renty socjalnej (jest to jednakże uzależnione od przeciętnego wynagrodzenia). Ulga prorodzinna po likwidacji ww. mankamentów byłaby pożyteczniejszą instytucją prawną.

Bibliografia

- Balicki J., *Uwarunkowania i skutki kryzysu demograficznego w Polsce*, „Teologia i Moralność” 2010, nr 7.
- Bartosiewicz A., Kubacki R., *PIT. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Bartosiewicz A., Kubacki R., *Ulga prorodzinna – zeznanie roczne za rok 2009*, „Przeгляд Podatkowy” 2010, nr 3.

52 Rocznik Demograficzny, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022, s. 250.

- Budlewska R., *Ulga na dzieci jako instrument realizacji polityki prorodzinnej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia” 2016, nr 50.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*. Warszawa 1996–1997.
- Goettel A., Goettel M., *Zmiany prorodzinne w podatku dochodowym od osób fizycznych*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 4.
- Janicki T., *Ulga prorodzinna jako jeden z instrumentów polityki prorodzinnej państwa*, „Przegląd Podatkowy” 2015, nr 12.
- Jędrejek G., *Komentarz do art. 145*, w: G. Jędrejek (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2020.
- Kalus S., *Komentarz do art. 10*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, M. Frasz, M. Habdas (red.), Warszawa 2020.
- Marciniuk J., *Komentarz do art. 27f*, w: R. Marciniuk (red.), *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Rękas M., *Ulga na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 451.
- Sokołowski T., *Prawo rodzinne. Zarys wykładu*, Poznań 2008.
- Szczepańska I., *Rozwiązania o charakterze prorodzinnym w polskiej konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej*, „Ius Novum” 2013, nr 2.

The child tax credit as an example of the state's family policy

Abstract

The child tax credit is a tax relief under the Polish Personal Income Tax system. The purpose of this paper is to present this tax preference. Authors try to reach this objective by a detailed analysis of relevant legal provisions and jurisprudence. The main thesis of the article is that the child tax credit could have a positive impact on the birth rate in Poland provided that certain changes are introduced. In our conclusions we identify four shortcomings of the child tax credit:

- 1) the child tax credit is available only for taxpayers who pay PIT on general terms;
- 2) the child tax credit for only one child depends on the income criterion which has not been indexed since 2013;
- 3) the value of the child tax credit is negligible and its amount has not changed since 2015;
- 4) taxpayers who care for unrelated, disabled and adult persons do not have the right to the child tax credit because of the tax authorities' narrow understanding of the maintenance obligation.

Authors formulate proposals for solutions of the said shortcomings. An analysis of legal acts, relevant literature and court decisions is the primary research method employed in this paper.

Keywords: Personal Income Tax, tax, stimulation of demographic growth

CYTOWANIE

Mańczyk P., Wróblewska D., *Ulga na dzieci – analiza konstrukcji prawnej oraz przegląd orzecznictwa sądowego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 43–61, DOI: 10.18276/ais.2024.47-03.



Acta Juris Stetinensis

2024, nr 1 (47), 63–76
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2023.47-04



Anna Marcisz-Dynia
PhD
Rzeszów University
e-mail: amarcisz@ur.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2117-0685



The European Union and humanitarian crises

Abstract

The aim and objective of this study is to outline the evolution and mechanisms of humanitarian aid provided by the European Union. Unquestionably, this is a significant issue, which, however, only found a direct legal basis in the Treaty of Lisbon, referring to humanitarian aid, and became the subject of a separate policy. Its principles, structure, and mechanisms of financing were clarified through the unification and harmonization of acts of secondary law. This also includes *sui generis* acts, which had a specific impact on the area of external actions in the discussed aspect. The fundamental goal of this study is to present the legal and political framework of humanitarian aid along with examples regarding practical aspects of providing assistance. The study employs the method of investigation of the law in force and legal comparison, consisting in, e.g., an attempt to find adequate legal solutions for broadly understood humanitarian aid provided by the European Union.

Keywords: European Union, humanitarian policy, Treaty of Lisbon, Humanitarian Aid Regulation, International Humanitarian Law, European Consensus, *sui generis* acts

Introduction

When analysing information on humanitarian aid provided by international organisations and other entities, one cannot help but get the impression that the 21st

century is characterised by an unprecedented increase in humanitarian needs worldwide.¹ We are witnessing major climate change that is causing extreme weather phenomena. Their effects are leading to problems that include global food insecurity, water scarcity, hard-to-stop epidemics dangerous to both health and life.² Humanitarian crises caused by destructive human activities are often the consequences of armed conflicts.³

International organisations and countries, including the European Union and its Member States, get involved in humanitarian aid. This type of aid is now one of the main areas of EU external policy. The European Union, as the world's leader in humanitarian aid, committed a record €2.62 billion in 2022 for this purpose. Currently in 2023, the initial budget for humanitarian aid is €1.7 billion and may be increased in order to respond to possible emergencies.⁴ These funds are earmarked for disaster mitigation, both natural and man-made, and are interim measures rather than long-term solutions focused on poverty eradication.⁵ Ad hoc efforts provide an immediate humanitarian response for life and health saving operations.⁶

-
- 1 The United Nations (UN) estimates that 339 million people will need assistance and protection in 2023. See more on this subject: *Global Humanitarian Overview 2023*, <https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2023-enaesfr> (access: 1.09.2023).
 - 2 See in more detail: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *The cost of doing nothing. The humanitarian price of climate change and how it can be avoided*, Geneva 2019, pp. 1-46. In 2023, due to global food insecurity, countries such as Afghanistan, Nigeria, Somalia, South Sudan, Yemen, Haiti, Burkina Faso, Mali, Sudan are at risk of famine in: Publications Office of the European Union, European Commission, *DG ECHO, Reports on food security, Release*, Luxembourg, September 2023, No. 6, p. 7 ff.
 - 3 The European Commission notes that the provision of humanitarian aid in the aftermath of armed conflicts is becoming increasingly difficult due to violations of International Humanitarian Law. Humanitarian assistance provided in such situations is characterised by unpredictability and insecurity. See in more detail: Report from the European Commission to the European Parliament and the Council, Annual Report on the European Union's humanitarian aid operations financed in 2022, 31.08.2023, Brussels COM (2023) 500 final, pp. 4-6.
 - 4 As shown in the EU Multiannual Financing Plan (MFF), the budget for 2021-2027 totals €11.57 billion and can be increased through the EU Solidarity Reserve or Emergency Reserve to respond to unforeseen events as well as major crises. See more on this topic: <https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/> (access: 1.09.2023). For more on the topic of EU financial resources see K. Muzyczka, *Polityka humanitarna w Unii Europejskiej*, "Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego" 2015, No. 1, pp. 96-98.
 - 5 Ibidem.
 - 6 The EU, as one of the few donors, engages in addressing "forgotten crises" that receive little media attention. For example, in 2019, as part of humanitarian aid, it assisted countries such as the Philippines, Burkina Faso, and Chad. The EU often fills gaps in response to hard-to-reach areas, such as in Syria, Sudan, and Burundi. See more on this topic in: M. Pariat, *Guest Editorial. The EU Humanitarian Aid Policy: Progress and Challenges*, "European Foreign Affairs Review" 2019, No. 24 (1), pp. 1-2.

EU support has for nearly three decades been reaching out to those most in need regardless of race, ethnic group, religion, gender, age, nationality or political affiliations.⁷ The support includes, for example, food, shelter, health care or education in crisis situations. The European Union is not only a donor of humanitarian aid, but is also an international organisation that often coordinates aid by proposing and implementing both material and logistical solutions to reduce suffering, to preserve human dignity and to ensure the victims' return to a normal existence.⁸

The aim and objective of this study is to outline the evolution and mechanisms of humanitarian aid provided by the European Union. Unquestionably, this is a significant issue, which, however, only found a direct legal basis in the Treaty of Lisbon which referred to humanitarian aid, and became the subject of a separate policy. Its principles, structure, and mechanisms of financing were clarified through the unification and harmonization of acts of secondary law. This also includes *sui generis* acts, which had a specific impact on the area of external actions in the discussed aspect. The fundamental goal of this study is to present the legal and political framework of humanitarian aid along with examples regarding practical aspects of providing assistance. The study employs the method of investigation of the law in force and legal comparison, consisting in e.g. an attempt to find adequate legal solutions for broadly understood humanitarian aid provided by the European Union.

Humanitarian aid under the Lisbon Treaty

2007 saw the signing of the Treaty of Lisbon.⁹ The issue of humanitarian aid was regulated in Title V of the Treaty on European Union under “the General Provisions on the Union's External Action¹⁰ and Specific Provisions on the Common Foreign and Security Policy¹¹,” as stipulated by the Treaty of Lisbon.

7 See on this topic: European Commission, European civil protection and humanitarian aid operations, Humanitarian funding for 2023: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid_en?prefLang=pl (access: 1.09.2023).

8 As part of a global network in 40 countries around the world, EU humanitarian experts provide security or logistical support by analysing current humanitarian needs in a disaster or conflict zone.

9 The Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community was signed on 13.12.2007, entered into force on 1.12.2009, OJ C 306, 17.12.2007, p. 1–271. Polish text in: J. Barcz (introduction, selection, elaboration) *Podstawy prawne Unii Europejskiej*, 3rd edition, Warsaw 2010, pp. 51–247.

10 See Article 3(5) TFEU.

11 For more detail on EU external actions see Ch. Ecker, *EU Powers Under External Pressure, How the EU's External Actions Alter Its Internal Structures*, Oxford 2019, pp. 6–218.

Article 21(1) TEU lays down the principles and objectives of external action, which include upholding the values of the Union, strengthening human rights, the principles of international law or international security. The general list of objectives of the European Union's external action in this regard, refers to respecting the principles of the Charter of the United Nations, developing relations and building partnerships with third countries and international organisations, e.g. by fostering the resolution of common problems within the framework of the United Nations.¹² Within the framework of the objectives of the principle of solidarity referred to in Article 21(1) of the TEU, it is stipulated that "The Union shall define and pursue common policies and actions, and shall work for a high degree of cooperation in all fields of international relations, in order to assist populations, countries and regions confronting natural or man-made disasters."¹³ It may be noticed that the TEU has not defined the term 'humanitarian policy'. On the basis of the aforementioned provisions, it may be deemed that this term can mean a process of defining and implementing tasks that takes into account the objectives and activities of other international actors such as the United Nations, the International Red Cross and Red Crescent Movement or the International Organisation for Migration.¹⁴

Title III of the Treaty on the Functioning of the European Union, as stipulated by the Treaty of Lisbon, specifically addresses humanitarian aid under the heading "Cooperation with third countries and humanitarian aid". In Chapter III entitled: Humanitarian aid, Article 214 TFEU states that "The Union's operations in the field of humanitarian aid shall be conducted within the framework of the principles and objectives of the external action of the Union. Such operations shall be intended to provide *ad hoc* assistance and relief and protection for people in third countries who are victims of natural or man-made disasters, in order to meet the humanitarian needs resulting from these different situations. The Union's measures and those of the Member States shall complement and reinforce each other. Humanitarian aid operations shall be conducted in compliance with the principles of international law and with the principles of impartiality, neutrality and non-discrimination."¹⁵ It should further be noted that the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, shall establish the measures defining the framework within which the Union's humanitarian aid operations shall

12 Article 21(1) TFEU.

13 Cf. Article 21(2) TEU.

14 See M.M. Kenig-Witkowska, *Unia Europejska jako podmiot świadczący pomocy humanitarną*, in: P. Grzebyk, E. Mikos-Skuza (eds.), *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, Warsaw 2016, p. 137.

15 Cf. the text of Article 214(1)-(2) TFEU, in: J. Barcz, *Podstawy prawne...*, p. 196.

be implemented. The aforementioned article firstly provides the legal basis for the provision of humanitarian aid.¹⁶ Secondly, it defines the objectives and principles of the assistance and is therefore of a competence nature. Thirdly, its provisions relate to the European Union and the Member States, which means that humanitarian aid is a shared competence. Fourthly, its provisions grant the EU the right to conclude agreements with third countries and international organisations, which undoubtedly contributes to achieving humanitarian policy objectives.¹⁷

Within the framework of Article 214 TFEU, it was also decided to establish the European Humanitarian Aid Corps. It was established by Regulation No 375/2014 of the EP and the Council of 3 April 2014,¹⁸ while the rules for the implementation of the Regulation are laid down in Regulation No 1244/2014 of 21 November 2014.¹⁹

European Union humanitarian policy in secondary and *sui generis* acts

Initially, the Community Treaties did not provide direct provisions relating strictly to humanitarian aid; it was provided in the framework of development cooperation.²⁰ Humanitarian aid was managed within the European Commission by the Directorate General for Development Aid and Crisis Services and for External

16 See F. Kaczmarek, *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec pomocy humanitarnej*, “Przegląd Politologiczny” 2019, No. 2, pp. 21-25.

17 A. Gajda, *Pomoc humanitarna a Unia Europejska*, in: L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiątek (eds.), *Unia Europejska a prawo międzynarodowe*, Rzeszów 2015, p. 75 ff. See also Article 4(2) TFEU.

18 Regulation No 375/2014 of the European Parliament and of the Council of the EU of 3 April 2014 establishing a European Voluntary Humanitarian Aid Corps (‘EU Aid Volunteers Initiative’), OJ L 122, 24.04.2014, p. 1.

19 See Commission Implementing Regulation (EU) No 1244/2014 of 20 November 2014 laying down rules for the implementation of Regulation (EU) No 375/2014 of the European Parliament and of the Council establishing the European Voluntary Humanitarian Aid Corps (‘EU Aid Volunteers Initiative’), OJ L 334, 21.11.2014, p. 52. The Regulation sets out recruitment and selection procedures, a training programme as well as procedures for the preparation of volunteer candidates prior to deployment. Provisions on insurance and living conditions as well as procedures for the duty of care, protection and safety or procedures for monitoring their work. It is also complemented by: Commission Delegated Regulation (EU) No 1398/2014 of 24 October 2014 setting out standards for volunteer candidates and EU aid volunteers, OJ L 373, 31.12.2014, p. 8, which places new regulations on the international partnership of sending and receiving organisations and also defines the legal status of EU aid volunteers. See also Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Annual report on the implementation of the EU Aid Volunteers 2020 initiative of 19.07.2021, COM(2021)404 final.

20 See E. Ambukita, *Współpraca Unii Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku z uwzględnieniem Afryki Subsaharyjskiej*, “Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, No. 498, pp. 12-15; K. Cichos, *Unijna polityka na rzecz rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2016, pp. 67-81.

Relations. As a result, disagreements of competence arose over the legal basis and budget lines for humanitarian funding.²¹

This issue became of particular interest to Member States and EC institutions in the 1990s. The lack of adequate legal solutions contained in legal sources led to the creation of the Humanitarian Aid Office in 1992, a body whose primary objective became the provision and coordination of humanitarian aid of the then European Communities.

It is now the Directorate General for Civil Protection and Humanitarian Aid (hereinafter referred to as ECHO), reporting to the Commissioner for International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response. The Directorate does not itself implement aid programmes; it is a funder that fulfils its mission by providing financial resources for humanitarian activities through some 200 partner institutions. ECHO cooperates with humanitarian organisations such as UN humanitarian agencies, the Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs. Humanitarian aid actions can be implemented on the EU's own initiative or upon request.²²

As part of the unification of European Union law, Regulation No 1257/96²³ has become crucial for humanitarian aid. This act plays an important role in defining the humanitarian policy of the European Union and the Member States. It is also not difficult to see that its implementation largely reflects the objectives and principles of humanitarian aid. In this regard, it suffices to analyse the provisions of the Regulation, which explicitly state that the objectives of EU humanitarian aid include "assistance, relief and protection operations on a non-discriminatory basis to help people in third countries, particularly the most vulnerable among them, and as a priority those in developing countries, victims of natural disasters, man-made crises, such as wars and outbreaks of fighting, or exceptional situations or circumstances comparable to natural or man-made disasters."²⁴

Furthermore, it should be pointed out that the implementation of this type of secondary legislation has, to a certain extent, solved problems of uniform procedures for the implementation of humanitarian actions. In fact, its main objective

21 See M.M. Kenig-Witkowska, *Unia Europejska...*, p. 138 ff. J. Dobrowolska-Polak, *Pomoc humanitarna*, in: A. Florczak (ed.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wrocław 2014, p. 264.

22 Court of Auditors Special Report no 15/2009, EU assistance implemented through United Nations bodies: decision-making and monitoring, Luxembourg 2009, No 15, pp. 1-49. Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Annual Report on Humanitarian Aid Policy and its Implementation in 2009. Brussels, 9.04.2010, COM (2010)138 final.

23 Consolidated text: Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid, OJ L 163, 27.07.1996, p. 1.

24 Article 1 of the Regulation.

is to establish effective and efficient procedures for the provision and management of humanitarian aid financed by the EU and its Member States. In principle, the procedures for the delivery of humanitarian aid are controlled by the EC. International entities or non-governmental agencies, bodies from Member States or a third country, submit appropriate requests for humanitarian aid.²⁵ The implementation of such aid may also take place on the initiative of the European Commission itself, which, as part of uniform eligibility procedures, prior to making a funding decision, carries out checks to ensure the professionalism of the implemented humanitarian action. For example, NGOs are verified for their administrative and financial management capacities. Their technical and logistical capacity to carry out a specific action is checked as well as their experience in the humanitarian field. The inspection may cover actions already carried out by the organisation in question, as long as they have been funded by the EU, as well as their willingness to recognise participation, where necessary, in the coordination system set up for humanitarian action. There is also mention of capacity and readiness to work with humanitarian agencies and local communities in the third countries concerned.²⁶

Certainly, the adoption of such a solution in the sources of EU law is crucial in defining the role, principles, rights and obligations of partners as defined in partnership agreements. It should be noted that the EC is obliged to monitor actions taken after the assistance has been granted. Pursuant to the provisions of the Regulation, it regularly evaluates the actions financed by the EU, checking whether the objectives set have been achieved. If they have not been attained, it is obliged to draw up guidelines aimed at improving the effectiveness of aid solutions in the future.²⁷

At the same time, it should be mentioned that the European Union has for years been committed to promoting efforts for the effective application of International Humanitarian Law (IHL). In an effort to identify operational tools for the EU, its institutions and bodies are adopting guidelines in this regard,²⁸ which lay down

25 These may include, for example, humanitarian organisations such as: UN (OCHA, WFP, UNHCR, UNICEF), the International Red Cross Movement, the International Red Crescent Movement, international and national NGOs with which, after meeting the eligibility requirements, DG ECHO concludes Framework Partnership Agreements (FPAs).

26 See Articles 6 and 7 of the Regulation.

27 Article 18 of the Regulation; see also European Commission, Directorate -General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations-DG ECHO, *Evaluation of humanitarian logistics in the European Commission's civil protection and humanitarian aid operations, 2018-2022, and of the mobility package within emergency support instrument re-activation, 2020-2022*, Brussels 2022, pp. 11-117.

28 European Union Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law (IHL), OJ C 327, 23.12.2005, p. 4.

a set of principles aimed at mitigating the effects of armed conflict through the protection of non-combatants. It resembles the evolution and origins of IHL, but also draws attention to the EU's commitment to promoting, disseminating knowledge about as well as complying with IHL.²⁹ As part of the operational guidance, it is important to analyse the applicability of IHL. Reporting, evaluation and recommendations for action serve this purpose. Also important are the measures, actions at the disposal of the EU in its relations with third States such as, for example, political dialogue, general public statements on a specific conflict, démarches, restrictive measures, and sanctions.³⁰ Within the framework of individual responsibility to punish violations of IHL, the EU encourages third States to cooperate with the ICC to punish those who are responsible.³¹

Central to the issue at hand is the adoption of the European Consensus on Humanitarian Aid.³² This document is based on the premise that humanitarian aid is a fundamental expression of the universal value of solidarity between people and a moral imperative. The humanitarian imperative manifests itself in respecting and promoting humanitarian principles such as humanity, neutrality, impartiality and independence. Representatives of the governments of the Member States meeting in the Council, the EP and the Commission have unequivocally stressed that the principle of humanity means that human suffering must be met with a response in all circumstances with particular attention to the most vulnerable in the community. The dignity of all victims must be respected and protected.³³

The Consensus commits to 'Good Humanitarian Donorship' involving the allocation of humanitarian resources in proportion to needs and on the basis of needs

29 Currently, reports on the European Union's guidelines on promoting and complying with international humanitarian law are produced on an annual basis. See Council of the European Union, General Secretariat, *Working Party on public International Law (Cojur) Report on the guidelines on promoting compliance with international humanitarian law, January, December* Brussels 2021, pp. 3-110. See also with regard to humanitarian aid in international law: A. Barczak-Oplustil, W. Wróbel, *Udzielanie pomocy humanitarnej jako działanie (pierwotne) i legalne*, "Iustitia" 2022, No. 1, pp. 14-15; E. Mikos-Skuza, *Pomoc humanitarna w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych*, in: P. Grzebyk, E. Mikos-Skuza (eds.), *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, Warsaw 2016, pp. 35-51.

30 See Operational Guidelines in: Updated European Union Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law; OJ C 303, 15.12.2009, p. 12.

31 Council Decision 2011/168/CFSP of 21 March 2011 on the International Criminal Court repealing Common Position 2003/444/CFSP; OJ L 76, 22.03.2011, p. 56.

32 See Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission, *European Consensus on Humanitarian Aid*, OJ C 25, 30.01.2008, p. 1 (hereinafter cited as *Consensus*).

33 See *Consensus* Preamble.

assessments. A common strategy for responding to humanitarian crises as well as for working within partnership cooperation in the field has also been adopted, which includes: up-to-date information exchange on sound assessment of the situation, preparation of possible relief operations, and creation of a forum for regular political debate in the Council.³⁴

The aim of the strategy was to draw attention to improving the quality of humanitarian aid and thus, as advocated, to create more effective mechanisms for the allocation of humanitarian needs, as well as to close existing legal loopholes in this area. In view of emerging doubts about the effectiveness of humanitarian action in third countries, it was pointed out that the effectiveness of aid delivery is linked to the regular monitoring of the situation in the field, as well as to the introduction of mechanisms for the efficient implementation of humanitarian action, including supply chains.

When discussing the issue in question, it is also important to mention the first World Humanitarian Summit held on 23-24 May 2016 in Istanbul. Not only was the European Commission an active participant in the Summit from the beginning, but also in September 2015 it adopted a document on the Global Partnership for Effective Humanitarian Action based on the adopted principles.³⁵ The document presented the main recommendations for the creation of a global partnership to strengthen the international community's solidarity with victims of conflict and natural disasters based on universal values such as dignity and fairness.

The EC also highlighted the nature of contemporary conflicts: the lack of dialogue with parties, especially with non-state entities, e.g. unsafe working conditions for humanitarian workers, lack of protection, recurrent theft of property, inaccessibility of humanitarian disaster regions resulting in a lack or limitation of humanitarian assistance, and the introduction of impediments restricting the movement of both humanitarian workers and aid convoys resulting in uneven delivery of aid. The EC

³⁴ See more on this subject: para 3 *Common framework for EU humanitarian aid, Consensus*. Currently, as part of the implementation of the Consensus, the Council's Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid (COHAFA) is tasked with defining strategies as well as responses to humanitarian crises. It should be noted that the Council does not decide on the resources allocated to humanitarian action, but undoubtedly presents the EU's position vis-à-vis countries or regions in need of assistance through its conclusions, see: Press release, Council of the EU, *EU's humanitarian action: Council adopts conclusions*, 20 May 2021; Press release, Council of the EU, *Humanitarian assistance and international humanitarian law: Council adopts conclusions*, 25 November 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/20/eu-s-humanitarian-action-council-adopts-conclusions/> (access: 1.09.2023).

³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Towards a World Humanitarian Summit: a global partnership for principled and effective humanitarian action*, COM/2015/0419 final.

advocated for the introduction of legal arrangements to operate with “the protection of children, women, the elderly and persons with disabilities” at the centre of humanitarian action to an appropriate degree. The organisations hold the view that meeting humanitarian needs should go hand in hand with respecting the rights of all citizens in accordance with international humanitarian law, human rights and refugee law.³⁶ Criticism has also been levelled at the humanitarian system, which uses divergent analyses on humanitarian needs.

Undoubtedly, the Commission’s communication was the result of the identification of numerous shortcomings in the broader humanitarian policy, at the forefront of which there are two basic priorities. Humanitarian action should be based on pre-accepted principles that affirm humanitarian values. Effective humanitarian action should be anchored in partnership, subsidiarity and solidarity, adequate funding and cooperation.³⁷

As part of the arrangements made at the World Humanitarian Summit, the Union committed to a humanitarian policy by proposing and implementing constructive solutions at the global level that are adapted to the changing geopolitical realities.³⁸

Despite several years passing since the agreements of the World Humanitarian Summit, the international community has not yet introduced globally applicable legal solutions to “secure the humanitarian space”, especially in armed conflicts. While it is not the responsibility of humanitarian services to resolve conflicts, humanitarian aid is neither a political nor military tool. However, it is worth considering the active involvement of humanitarian workers in engaging in special training in international humanitarian law. This could involve sharing intelligence gathered in the field or supporting entities engaging in dialogue with conflict parties to ensure access to effective humanitarian aid. Furthermore, the lack of guarantees regarding protection and security exposes humanitarian workers to the danger of losing their lives.³⁹

36 It is worth noting that an EC working document on this topic was issued while the World Humanitarian Summit was still in progress: European Commission, Commission staff working document, Humanitarian Protection: Improving protection outcomes to reduce risks for people in humanitarian crises, Brussels, 23.05.2016 SWD (2016) 183 final.

37 See also on this subject: Council of the European Union, Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on the World Humanitarian Summit, Brussels, 12 May 2016 (OR. en) 8850/16.

38 European Commission - Press release, European Union commits to action at the World Humanitarian Summit Brussels, 23 May 2016. IP/16/1847. For more see: F. Karczmarek, *Unia Europejska wobec Światowego Szczytu Humanitarnego*, “Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, No. 10, pp. 213-425.

39 M. Pariat, *Guest Editorial...*, pp. 3-6.

Increasingly, voices within EU institutions are advocating for linking humanitarian aid with development policy. Recognizing that recurring and prolonged crises, as well as forced displacements, make providing humanitarian aid increasingly challenging. The method in this regard should be based on a strong partnership. This means, on one hand, close cooperation within joint analysis, planning, programming, and clear strategies for exiting humanitarian crises. On the other hand, it should take into account various risks associated, for example, with natural disasters.⁴⁰

Importantly, there is still an urgent need to establish the so-called “grand bargain.” This would guarantee the effectiveness of decision-making based on a credible assessment of humanitarian needs. Therefore, it may be worthwhile analysing the provisions of the current regulation No 1257/96 regarding humanitarian aid in order to eliminate emerging irregularities.⁴¹

Operational effectiveness requires efficient mechanisms for carrying out humanitarian activities. EU solutions prove to be an excellent example in this regard. In this sense the European Union and Member States are implementing new methods to increase the efficiency of the delivery of humanitarian aid. It is worth mentioning the initiative of cash transfers, which can be a more effective way of reaching those in need in many crisis situations than providing in-kind humanitarian aid.⁴² Digital technology has also been at the forefront of humanitarian policy in recent years. ECHO coordinates and supports sector-wide initiatives on the preparation of norms and standards for digitisation.⁴³ The ‘Humanitarian Air Bridge’, implemented during the Coronavirus pandemic, has proved to be a successful mechanism implemented between the Union and aid partners. It provides essential medical and humanitarian supplies.⁴⁴ The Union is also increasing funding for education in

40 Ibidem.

41 See, with regard to the allocation of financial resources for humanitarian aid through ECHO, along with the procedures for their disbursement: A. Piron, *The EU’s humanitarian aid policy in the post-Lisbon context: an analysis of the decision-making process towards the Palestinian and Ukrainian crises 2010-2021*, Department of European political and governance studies, “Bruges Political Research” 2022, No. 90, pp. 25-26 ff.

42 See: Council of the European Union, *Conclusions on Common Principles for Multi-Purpose Cash-Based Assistance to Respond to Humanitarian Needs*, Brussels 2015, No. 10184/15. On Promoting Flexible and Effective Humanitarian Action and Funding Mechanisms, in: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Humanitarian Action, New Challenges Same Principles, Brussels 10.03.2021, COM (2021), 110 final, pp. 2-10.

43 European Commission, *DG. ECHO policy framework for humanitarian digitalisation*, Luxembourg 2023, pp. 2-8.

44 In 2023, in connection with the earthquake in Syria, 420 tonnes of aid were delivered via this route, as well as 260 tonnes of essential medicines and foodstuffs to the eastern part of the Democratic Republic of Congo and 400 tonnes of humanitarian aid to Sudan and Chad. European

emergency situations of protracted conflicts around the world and is updating its humanitarian policy framework in this regard.⁴⁵ It is issuing operational guidelines for the inclusion of people with disabilities in EU-funded humanitarian aid operations.⁴⁶ It has also adopted a strategy of equality for people with disabilities.⁴⁷ It is improving the European humanitarian response capacity (EHRC).

In summary, the European Union is the leading humanitarian aid actor in the world, and it has been carrying out its mission since the inception of the European Communities. The mechanisms it proposes for providing aid are becoming increasingly effective. However, coordinated and coherent assistance requires global cooperation from international and non-governmental organizations. The sharp rise in global humanitarian needs necessitates the adoption of systemic solutions not only at the level of the European Union. This is a crucial task for addressing climate change and the destructive impact of human actions following armed conflicts. It can be argued that the international community has not fully seized the opportunity for constructively addressing humanitarian aid issues that the World Humanitarian Summit provided.

References

- Ambukita E., *Współpraca Unii Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku z uwzględnieniem Afryki Subsaharyjskiej*, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, No. 498.
- Barcz J., *Podstawy prawne Unii Europejskiej*, 3rd edition, Warsaw 2010.
- Barczak-Oplustil A., Wróbel W., *Udzielanie pomocy humanitarnej jako działanie (pierwotne) i legalne*, "Iustitia" 2022, No. 1.
- Cichos K., *Unijna polityka na rzecz rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2016.
- Dobrowolska-Polak J., *Pomoc humanitarna*, in: A. Florczak (ed.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wrocław 2014.

Commission, *EU Humanitarian Air Bridge*, <https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/> (access: 1.09.2023).

45 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council On Education in Emergencies and Protracted Crises, Brussels 18.05.2018, COM (2018) 304 final, pp. 2-4.

46 DG ECHO *Operational Guidance, The Inclusion of Persons with Disabilities in EU-funded Humanitarian Aid Operations*, Brussel 2019, pp. 2-36.

47 European Commission, *Union of Equality Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030*, Luxembourg 2021, pp. 2-36.

- Ecker Ch., *EU Powers Under External Pressure, How the EU's External Actions Alter Its Internal Structures*, Oxford 2019.
- Gajda A., *Pomoc humanitarna a Unia Europejska*, in: L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatek (eds.), *Unia Europejska a prawo międzynarodowe*, Rzeszów 2015.
- Kaczmarek F., *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec pomocy humanitarnej*, "Przegląd Politologiczny" 2019, No. 2.
- Kaczmarek F., *Unia Europejska wobec Światowego Szczytu Humanitarnego*, "Rocznik Integracji Europejskiej" 2016, No. 10.
- Kenig-Witkowska M.M., *Unia Europejska jako podmiot świadczący pomoc humanitarną*, in: P. Grzebyk, E. Mikos-Skuza (eds.), *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, Warsaw 2016.
- Mikos-Skuza E., *Pomoc humanitarna w świetle międzynarodowego prawa humanitarne-go konfliktów zbrojnych*, in: P. Grzebyk, E. Mikos-Skuza (eds.), *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, Warsaw 2016.
- Muzyczka K., *Polityka humanitarna w Unii Europejskiej*, "Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego" 2015, No. 1.
- Pariat M., *Guest Editorial. The EU Humanitarian Aid Policy: Progress and Challenges*, "European Foreign Affairs Review" 2019, No. 24(1).
- Piron A., *The EU's humanitarian aid policy in the post-Lisbon context: an analysis of the decision-making process towards the Palestinian and Ukrainian crises 2010-2021*, Department of European political and governance studies, "Bruges Political Research" 2022, No. 90.

Unia Europejska a kryzysy humanitarne

Streszczenie

Celem i założeniem niniejszego opracowania jest wskazanie ewolucji i mechanizmów udzielania pomocy humanitarnej przez Unię Europejską. Nie ulega wątpliwości, że jest to problematyka istotna, jednak dopiero w Traktacie z Lizbony doczekała się bezpośredniej podstawy prawnej odnoszącej się do pomocy humanitarnej i stała się przedmiotem odrębnej polityki. Jej założenia, struktura i mechanizmy finansowania zostały uściślone na mocy unifikacji, jak i harmonizacji aktów prawa pochodnego, w tym również aktów *sui generis*, które wywarły określony wpływ na obszar działań zewnętrznych w omawianym aspekcie. Zasadniczym celem niniejszej pracy jest przybliżenie ram prawnych i politycznych pomocy humanitarnej wraz z przykładami dotyczącymi praktycznych aspektów niesienia pomocy. W pracy posłużono się metodą formalno-dogmatyczną i prawnoporównawczą polegającą m.in. na próbie

poszukiwania adekwatnych rozwiązań prawnych dla szeroko pojętej pomocy humanitarnej udzielanej przez Unię Europejską.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka humanitarna, Traktat z Lizbony, rozporządzenie na temat pomocy humanitarnej, międzynarodowe prawo humanitarne, konsensus europejski, akty *sui generis*

CYTOWANIE

Marcisz-Dynia A., *The European Union and humanitarian crises*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 63–76, DOI: 10.18276/ais.2024.47-04.



Lukasz Mirocha

PhD

Pomeranian University in Słupsk

e-mail: lukasz.mirocha@upsl.edu.pl

ORCID: 0000-0002-1498-2960

OPEN ACCESS



What does law have in common with a folk tale? Perspectives of application of Propp's method in jurisprudence

Abstract

This study aims to present to the readers the achievements of Russian literary scholar Vladimir Propp and to analyse the possibility of applying them in jurisprudence. Propp researched literary pieces from the magical tale genre and came to a conclusion that their plot is composed of 31 repeating functions performed by 7 types of characters. Propp showed that despite variations in the names of actions, characters and superficial attributes in various folk tales, the deep level of the text of these works allowed readers to notice some identical elements between them. Propp's major work - *Morphology of the Folktale*, together with anthropologist Claud Lévi-Strauss's thought and the findings made by Noam Chomsky became an inspiration for the development of the French school of structuralism and narratological research.

The discussion presented in this article fits the research realm called law and literature, especially its narratological branch. This study presents a synthetic elaboration on the state of the art of research on legal narratology and possible application and limitations of Propp's thought in this field. This work does not rely on the analysis of the law in force, thereby a reference to such a method or a reference to the historical development of relevant law is unnecessary here. Instead, discourse analysis plays the pivotal role in this article. This paper points out that given the differences that occur between law and literature, Propp's

achievements may primarily play the role of inspiration for jurisprudence, though there are realms in which Propp's method may be applied directly.

Keywords: theory of law, law and literature, narratology, Vladimir Propp, *Morphology of the Folktale*

Introduction

Vladimir Propp was a Russian folk and literary scholar. 1928 saw the publishing of his most famous and influential book - *Morphology of the Folktale*.¹ He analyses 100 out of a few hundred magical tales classified before by a Finn, Antti Aarne, and puts forwards an original method for studying their structure. Propp comes to the conclusion that the plot of all the analysed pieces may be described using 31 functions (actions, events) performed by/with the participation of 7 types of characters. Propp's book was translated into Western European languages in the 1950s, falling on good soil of their humanities; it became an inspiration for structuralism that was experiencing a renaissance then and it awed anthropologist Claude Lévi-Strauss among many others. Along with Lévi-Strauss's works and Chomsky's findings, Propp's conclusions form a foundation of the birth of structurally-oriented literary studies² which Todorov calls narratology.³

At least since the 1970s the jurisprudence (especially Anglo-Saxon) has been acknowledging the achievements of literary studies, which leads to the grounding of the law and literature theme (movement).⁴ The Polish legal scholarship is also exploring the interrelations between law and literature more boldly. In Morawski's 2003 book *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian* [transl. Major problems of contemporary philosophy of law. Law in the course of transformations], this theme is only signalled as an example of post-modernism in

1 W. Propp, *Morfologia bajki*, transl. W. Wojtyga-Zagórska, Warsaw 1976.

2 J.Ch. Meister, *Narratology*, 19 January 2014, The Living Handbook of Narratology, <https://www-archiv.fdm.uni-hamburg.de/lhn/node/48.html> (access: 24.02.2024), para. 3.3; A. Burzyńska, M.P. Markowski, *Teorie literatury XX wieku. Podręcznik*, Kraków 2006, p. 288.

3 W. Godzich, *Od narratologii akcji do narratologii decyzji*, "Teksty Drugie" 1990, No. 2, p. 39.

4 Cf. Ł. Mirocha, *Law and literature jako niedoceniony nurt jurysprudencji*, "Societas et Ius" 2013, No. 1(2), pp. 82-97; Ł. Mirocha, *Narracja w prawie? Drogi recepcji pojęcia*, in: M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, T. Bekrycht (eds.), *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, part 1, Łódź 2014, pp. 163-174.

the study of law,⁵ but recently there have been scholarly papers and entire books devoted wholly to research that fits within the literary theory of law. Propp, along with structuralists inspired by his work, is being mentioned in studies in theory of law,⁶ but for lawyers interested in interrelations between law and literature he certainly is not a forefront figure.

The discussion presented in this paper fits within the law and literature movement, intends to shed light on Propp's achievements and lends itself to an analysis of usefulness and limitations of application of his method in jurisprudence. The main body of this work is preceded by a brief report on the state of the art of this field, its narratological branch in particular.

Interrelations between law and literature

As Andruszkiewicz points out: "The starting point to the research identified as a literary school of law is an assumption that there are crucial links between law and literature."⁷ Trivial as it may be, what law and literature share is the use of text. In both these fields the text may be written or spoken, while representatives of both disciplines carry out ontological discussions on what literature and law are,⁸ respectively, and where their boundaries lie. Both these fields see disputes on the interpretation of text.

The last plane seems the most intensively explored by representatives of the law and literature movement.⁹ Disputes in literary theory on how to interpret a work, by searching for the author's intention, by relying on the text itself, by taking into account the context of its creation or by referring to readers' impressions, resemble disputes on the interpretation of law. Variations of answers formulated in literary studies may be possibly associated with a specific group of directives of

5 L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warsaw 2005, p. 58.

6 E.g., D. Kennedy, *Critical Theory, Structuralism and Contemporary Legal Scholarship*, "New England Law Review" 1986, Vol. 21, pp. 260, 269.

7 M. Andruszkiewicz, *Prawo w literaturze (Law in Literature). O stosowalności literackiej analizy prawa w prawoznawstwie*, in: D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niewiadomski, E. Walewska (eds.), *Język prawny i prawniczy: I Kongres ogólnopolski*, Warsaw 2017, p. 9.

8 R. Wellek, A. Warren, *Teoria literatury*, transl. Maciej Żurowski, Warsaw 1976, p. 19 ff.; K. Wolny, *Teoria literatury. Zarys problematyki*, Rzeszów 1995, p. 15 ff.

9 Cf. M. Andruszkiewicz, *Interpretacja prawnicza a interpretacja literacka – kilka uwag*, "Krytyka Prawa" 2014, Vol. 6, pp. 183-197.

interpretation of law.¹⁰ These analogies need not have a practical dimension since literary texts and legal texts have different functions. While the major role of a literary text is the aesthetic function, a legal text primarily plays a normative one.¹¹ Młynarska-Sobaczewska writes that “[w]hile the aim of literary narration is to tell a story or to present events in time, the aim of legal narration is to justify the point of view of a professional,”¹² which reveals further differences on these planes. Still though, one cannot forget that certain aesthetic elements, e.g. using narration, may reinforce the normative function of a legal utterance¹³ and that both types of texts may play exploratory and educational functions. The differences in the function of the text ultimately translate onto the desired interpretation effect - the law requires an unequivocal interpretation, while susceptibility to multiple interpretation is an inherent feature of literary texts. Contrary to legal pieces, language precision is not a prerequisite in a literary text.

Representatives of the literary theory of law try to convince readers that a legal text may be subject to an aesthetic analysis and thus be treated as a literary piece. Researching and comparing the style of court reasoning is particularly popular. In contrast with Anglo-Saxon reasoning, “the language of continental courts may be described as devoid of imagination. The continental legal discourse features a historically determined inclination for dry authoritarian style that copies the language of the statute. Nevertheless, even such dry authoritarian style accommodates a compelling core (and requirement) of narrational structure and narrational coherence” as Smejkalova argues.¹⁴

Interestingly, literary scholars and representatives of the law and literature movement alike look into major literary pieces for sources of knowledge about the human nature, necessary in legal professions.¹⁵

¹⁰ Cf. G. Olson, *Narration and Narrative in Legal Discourse*, 31 May 2014, The Living Handbook of Narratology, <https://www-archiv.fdm.uni-hamburg.de/lhn/node/113.html> (access: 24.02.2024), para. 3.1.4.

¹¹ R. Wellek, A. Warren, *Teoria literatury...*, p. 25; K. Wolny, *Teoria literatury...*, p. 20; M. Andruskiewicz, *Interpretacja prawnicza...*, p. 193.

¹² A. Młynarska-Sobaczewska, *Narracyjność w aktach stosowania prawa*, “Państwo i Prawo” 2014, No. 12.

¹³ T. Smejkalova, *Story-Telling in Judicial Discourse*, “Comparative Legilinguistics” 2011, No. 5, p. 96.

¹⁴ Ibidem, p. 97; cf. M. Andruskiewicz, *Transdyscyplinarne związki prawnictwa z naukami o języku. Od języków formalnych do nurtu „prawo i literatura”*, in: M. Król, A. Bartczak, M. Zaleska (eds.), *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, part 2, Łódź 2014, p. 39.

¹⁵ R. Wellek, A. Warren, *Teoria literatury...*, p. 37; D.A. Farber, S. Sherry, *Telling Stories Out of School: An Essay on Legal Narratives*, “Stanford Law Review” 1993, Vol. 45, p. 823.

Narration in law

Research on narration in law is only one realm of the law and literature movement.¹⁶ Modern legal narratology deals not only with the issues associated with the legal practice (application and creation of law), but it is also applicable to the analysis of the legal discourse and in teaching law. Skuczyński identifies “four models of its reception in legal science: 1) examining its actual occurrence in legal disputes, e.g. in pleadings, court speeches, reasoning, etc., 2) examining similarities between law and literature, in particular in terms of interpretation; 3) examining the narrational structure of the law itself, which would be an alternative to its systemic nature and 4) examining how narrations that occur in legal texts model the identity of entities they concern.”¹⁷

As has already been mentioned in the previous part, representatives of the trend in question very often analyse cases of court reasoning (or other acts of application of law) by studying them for the presence of narrational elements. Researchers point out that there are two parallel narrations - as to the facts (carried out in the past tense as a reconstruction of the established facts) and as to the law (carried out in the present tense, explaining the legislation in force or possibly how to reach it).¹⁸ For the needs of a legal analysis, narration is defined in a manner well-established in the literary theory. Johnston and Breit broadly outline elements of narration, identifying: 1) scenes, 2) characters, 3) action that unfolds over time, 4) interpretable voice of the narrator with a somewhat discernible personality, 5) relationship to the reader, and 6) leading the audience toward a destination.¹⁹ The course of the “action” is crucial to recognize a narrational structure. It usually begins with a regular, undistorted state of balance, which then is disturbed, which leads to a conflict resulting in an interference from a law-applying authority.²⁰

16 Cf. R.A. Posner, *Legal narratology*, “The University of Chicago Law Review” 1997, Vol. 64, p. 737 (review of the work *Law's stories: narrative and rhetoric in the law*, P. Brooks, P. Gewirtz (eds.), Yale 1996). On other sub-disciplines of this movement see Ł. Mirocha, *Law and literature...*

17 P. Skuczyński, *Narracyjność języka prawniczego w procesie tworzenia prawa*, “Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, No. 1, p. 72. Cf. G. Olson, *Narration and narrative...*

18 S. Stern, *Narrative in the Legal Text: Judicial Opinions and Their Narratives*, in: M. Hanne, R. Weisberg (eds.), *Narrative and metaphor in law*, Cambridge 2018, p. 132; A. Młynarska-Sobaczewska, *Narracyjność w aktach...*

19 J. Johnston, R. Breit, *Constructing Legal Narratives: Law, Language and the Media*, ANZCA Communication, Creativity and Global Citizenship 2009, p. 140.

20 Cf. A. Młynarska-Sobaczewska, *Narracyjność w aktach...*

Narration is to be governed by a certain “inexorable logic” or order of events.²¹ This claim has a practical meaning in the law application process. Contemporary psychology and cognitive sciences prove that a narrational structure is important in remembering events - individuals are inclined to organize content into a narrational form (thus: to order, to seek causal links or to supplement material). This knowledge may affect the assessment of reliability of personal evidence, but may also be used to reinforce the persuasive dimension of the created reasoning.²² This aspect of legal narrations allows for linking them with rhetoric.²³

Narrational analysis is also conducted in reference to the law-making process. Skuczyński argues, for example, that professional self-governing bodies, when justifying their positions to planned legal changes, alter their style depending on which aspect of their activity they refer to - the interest of a professional group or the public interest.²⁴ Elements of narration may be successfully sought in written explanatory memoranda for draft laws or politicians’ utterances in the course of the legislative process.

Finally, narration is sometimes treated as an instrument that serves criticism of law. Farber and Sherry prove that individualised emotional narration may be juxtaposed with an abstract, objective legal method. Narration - storytelling, supplements the legal discourse with a context and an emotional dimension, which is particularly close to heart of the feminist thought and also representatives of minorities or oppressed groups.²⁵ The personal story of a marginalized individual is to oppose domination practices and to present the situation of the individual in confrontation with the mainstream understanding of law.²⁶ The inspiration to place emphasis on “little narratives” in juxtaposition with “grand narratives” comes from the thought of Jean-François Lyotard. Such use of narration is challenged for

21 W. Godzich, *Od narratologii akcji do narratologii decyzji*, p. 42.

22 S. Hardy, *Narrative Theory, Psychology and Law*, “Australian Journal of Law and Society” 2000-2001, vol. 15, p. 195 ff.; C. Grose, M.E. Johnson, *Branding the Strands of Narrative and Critical Reflection with Critical Theory and Lawyering Practice*, “Clinical Law Review” 2019, vol. 26, p. 206 ff. Therefore, it seems misadvised to place the narration that brings out emotions against a cool and rational analysis. Cf. G.A. Martinez, *Philosophical Considerations and the Use of Narrative in Law*, “Rutgers Law Journal” 1999, vol. 30, p. 704 ff.

23 Cf. D.B. Conti, *Narrative Theory and the Lain: A Rhetorician’s Invitation to the Legal Academy*, “Duquesne Law Review” 2001, Vol. 39(2).

24 P. Skuczyński, *Narracyjność języka...*, p. 76-82.

25 D.A. Farber, S. Sherry, *Telling Stories...*, p. 811, 816.

26 G.A. Martinez, *Philosophical Considerations...*, p. 683.

its atypical nature and likelihood of exerting non-proportionate pressure by non-representative story, especially in the age of electronic communication.²⁷

Narratology is an example of an external approach to law - it seeks methods for its analysis, ways to improve it and a critical look outside law itself.²⁸ Such an approach cannot be disapproved of "by default" - it is characteristic of many threads of contemporary jurisprudence, e.g. economic analysis of law or legal realism. Excessive reliance on a persuasive power of narration or emotional charge of the stories told may, however, distort the objective result of legal processes, thus the criticism of the presence of narration in jurisprudence does not necessarily mean only defence of law as an autonomous discipline.²⁹

Propp and his method

In juxtaposition with his successors from the French school of structuralism, Propp's ambitions were limited; he narrowed down his analysis to a specific type of tale - magical folk tale. He did not want to carry out genealogical research, he believed his structural decomposition of a folk tale to be the first step towards reliable research on the historical development of stories, which lead to the creation of magical tales. He only signalled the likelihood of a relationship between stories told in folk tales and mythical or religious stories, or chivalric romances. In his *Morphology of the Folktale*, Propp writes:

It might also be pointed out that a similar construction is displayed by a number of very archaic myths, some of which present this structure in an amazingly pure form. Evidently this is the realm back to which the tale may be traced. On the other hand, the very same structure is exhibited, for example, by certain novels of chivalry. This is very likely a realm which itself may be traced back to the tale. A detailed comparative study is a task for the future³⁰.

Propp's method was applied to analyse more complex pieces;³¹ however, aspirations of structuralists in creating a universal grammar of a tale have not been

²⁷ R.A. Posner, *Legal...*, p. 742.

²⁸ G.A. Martinez, *Philosophical Considerations...*, p. 694 ff.

²⁹ G. Olson, *Narration and Narrative...*, para. 2.

³⁰ W. Propp, *Morfologia...*, p. 177-178, cf. also p. 162.

³¹ K. Lahlou, *An Attempt at Applying Vladimir Propp's Morphology of the Folktale on Charles Dickens's Great Expectations*, "Arab World English Journal for Translation & Literary Studies" 2017, Vol. 1(3).

realized. Structuralism has proven its usefulness in the analysis of simple conventionalized works of art, e.g. a James Bond book series.³²

As pointed out in the Introduction here, Propp's contribution involved a revelation that each magical folk tale may be described by means of 31 functions, performed by/taking place with the participation of 7 types of characters. This is how Propp presents his method to his readers:

Let us look at the following examples:

1. A king gives an eagle to a hero. The eagle carries the young man away to another kingdom (171).
2. An old man gives Sucevko a horse. The horse carries Sucevko away to another kingdom (132).
3. A sorcerer gives Ivan a little boat. The boat carries Ivan away to another kingdom (138).
4. A princess gives Ivan a ring. Young men appearing from out of the ring carry Ivan away into another kingdom (156).

Both constants and variables are present in the preceding instances. The names of the dramatis personae change (as well as the attributes of each), but neither their actions nor functions change.³³

Therefore, a magic folk tale includes the following variables: names of characters (in examples above: king, old man, sorcerer and princess act as donors) and their attributes (in the examples above: eagle, horse, boat and ring), whereas actions remain constant (the example above talks about the function described by Propp under number XIV - *A new magical agent is placed at the hero's disposal*). The Russian folklorist argues that:

1. Functions of characters serve as stable, constant elements in a tale. (...)
2. The number of functions known to the fairy tale is limited. (...)
3. The sequence of functions is always identical. (...)
4. All fairy tales are of one type in regard to their structure.³⁴

These conclusions do not mean that all 31 functions must be realized in each folk tale, or that all 7 types of characters are to be present in them. A tale may be composed of a few sequences of functions (within which functions appear in a set order - "*The sequence of functions is always identical*"), sequences may overlay, overlap in

³² A. Burzyńska, M.P. Markowski, *Teorie literatury...*, p. 292. Cf. J.Ch. Meister, *Narratology*, para. 3.3.

³³ W. Propp, *Morfologia...*, p. 57. Numbers in brackets indicate tale numbers according to Aarne's classification.

³⁴ *Ibidem*, pp. 59-62.

time or appear synchronised, which makes the analysis more difficult.³⁵ Analysing folk tales, Propp constructs a series of symbols that designate individual functions that make up a given piece (he formalizes the record of the piece), which he then organizes into tables and thus allows for them to be clearly compared.

The objective of this paper does not need the description of individual functions or types of a magical tale to be reported. Nevertheless, it is worth pointing to certain aspects of Propp's study. His proto-narratology is an expression of scientific inclinations in literary research. While applicability of this method may be limited, it gives most solid results - they are "objective and independent of researcher's individual psychological and non-verifiable feelings."³⁶ Propp's achievements prove repeatability of actions performed by the characters in stories, a constant sequence of these actions and a limited number of such actions. The Russian scholar is not interested in the genesis of the tales he studies - he analyses them as they are and as they have been rooted, not investigating their source or creators' motivations. Lastly, Propp shows two levels of the tales analysed: superficial (replaceable names, seemingly different plots) and deep (where repeatability and other features of functions appear).

Perspectives of application of Propp's method in jurisprudence

In his 1986 essay, Kennedy notes that "[a] structuralist legal theory is difficult to imagine. The structuralists produced almost no legal analysis, except as law played some part in myth or literature."³⁷ The next part of this paper, resigning from the ambition to create a "structuralist legal theory", attempts to signal planes on which Propp's method could be applied.

We must first revisit the fact that so far narratological analysis has usually been applied to certain aspects of application of law - utterances of the parties to proceedings, substantiation of facts of rulings and even legal reasoning behind decisions taken by authorities.

Propp's method may be, nevertheless, applied also to the analysis of procedural law as such from at least two perspectives. The course of a trial (and other processes) is prone to morphological analysis; it may be dissected into consecutive stages, with the note that these stages may be repeated or even make up parallel sequences that occur within a single trial (e.g. proceedings pertaining to security

³⁵ Ibidem, p. 164 ff.

³⁶ K. Wolny, *Teoria literatury...*, p. 13.

³⁷ D. Kennedy, *Critical Theory...*, p. 266.

within the major proceedings). Propp concludes that “[t]o begin with, it must be said that decomposition into components is, in general, extremely important for any science”³⁸ and this sentence may provide inspiration to dissect the course of proceedings into “functions”. E.g. Initiation of proceedings, review of admissibility of initiation of proceedings, responding to the initiation of proceedings, evidentiary proceedings. At the same time, it is reasonable to not refer to the established legal terminology and to name the stages with a reference to their essence. This observation may be considered trivial - lawyers have for long been “striping” the course of proceedings into stages. The possible inspiration with Propp’s achievements in this regard may boil down to naming individual stages-functions with reference to their essence (instead of referring to legal terminology), and also to formalising the records of the course of proceedings (assigning symbols to individual stages-functions, which facilitates their juxtaposition and comparison). Using these clues could have a propaedeutic significance in the first stages of legal education in the field of procedural law. Apart from this, it could help lawyers communicate with non-professional participants of proceedings for whom legal terminology is too inaccessible. Explanation of the course of proceedings by means of concepts that can be understood, or graphical presentation of such proceedings using symbols, could help overcome a hermetic barrier between professional and lay participants.

Constructing the “morphology” of proceedings and using a formalised record of individual stages-functions would also facilitate comparative studies of procedural law. Such studies could include a comparison of legal procedures in various countries, comparison of proceedings in various branches of law from the same country and examining a procedure pertaining to one branch of law in its historical aspect. This proposed approach has didactic and research values.

A similar “morphological” approach could be applied in an analysis of law-making procedures.³⁹ Even reading descriptions of law-making procedures so historically and culturally distant from contemporary ones, such as the description of ancient Sparta included in Plutarch’s *Life of Lycurgus*, we can see the same elements that contemporary legislative processes are made up of Plutarch writes:

“(...) hold an assembly, bring motions and put them to a vote, the decision lies with the people.

When the people assembled, he (Lycurgus) did not allow anyone from the people to bring their own motions, but the people had the right to decide only on motions brought by the elders and the kings. (...) the blessed kings who govern Sparta by leading

38 W. Propp, *Morfologia...*, p. 175.

39 Skuczyński (*op. cit.*) carries out a separate narratological analysis in the context of creating law.

the Gerousia shall bring their motions to the people and the people shall decide on them but not change anything in them...”⁴⁰

Plutarch identified the following stages: legislative initiative, discussion and, decision-making, that is stages characteristic also to the contemporary law-giving process. Comments on the usefulness of Propp’s inspirations in the analysis of the course of legal proceedings remain valid in this context. It needs to be noted that contemporary jurisprudence textbooks do indeed carry out a “morphological” decomposition of stages of law-making, creating a general model of a legislative process for teaching purposes.⁴¹

Morphology inspired by Propp’s conclusions may prove useful in the analysis and teaching of those aspects of law which assume extension in time and diachronic sequence of events. Morphology steps away from the convictions of the entity who does the analysis and a broader, non-text context of the content analysed,⁴² it is a formalistic way of analysis. Difficulties and controversies may arise when distinguishing and classifying individual stages-functions, which is a prerequisite for the success of the entire analysis. Propp encountered this problem when analysing folk tales and used the criterion of consequences triggered by a given activity for qualifying it as a specific function.⁴³ This criterion may be adapted in the analysis of the course of court and other proceedings.

However, the concept of the author of *Morphology of the Folktale* may also turn out inspiring in a different way. Researchers may find in Propp’s work confirmation of the fact that the text has two levels: a surface level, where certain differences between individual works occur, and a deep level, where similarities are manifested. When referring this observation to law or more broadly - to normative systems, we may follow at least two paths. The one path will lead us in the direction of the “universal grammar of morals and law.”⁴⁴ Propp timidly signals structural identities of the works he investigates in terms of myths or religious stories, which places him at a rather great distance from Chomsky’s most ambitious project; however, both of them use a similar way of thinking typical to structuralists. Structuralist investigations of both of them may be developed towards the “universal grammar of morals

40 Plutarch, *Żywoty równoległe – wyjątki z żywotu Likurga*, in: B. Lesiński, J. Walachowicz (eds.), *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, Warsaw/Poznań 1992, p. 8.

41 E.g.: L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2011, p. 101; T. Stawecki, P. Winczerek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warsaw 1999, pp. 110-114.

42 Cf. M. Andruszkiewicz, *Transdyscyplinarne związki...*, p. 41.

43 W. Propp, *Morfologia...*, p. 125.

44 Cf. J. Potrzyszcz, *Uniwersalna gramatyka moralności i prawa*, “Forum Prawnicze” 2011, No. 4-5, pp. 30-45.

and law". The other way of using Propp's observations on the two-level nature of a text will be closer to heart to critically-oriented researchers, thus seeking an instrument of oppression in each law, hidden mechanisms of domination,⁴⁵ hidden programme, etc. Such use of Propp's thought is paradoxical in a way that stemming from a strictly formalistic method, it leads to substantial criticism. The observation about the two levels of a legal text in this understanding may be applied, for example, to the analysis of the shape of the institution of marriage. At the surface level, the legislations of certain countries only allow heterosexual marriages, others in turn prescribe the possibility for same-sex couples to enter into marriage too. However, a similarity of these solutions occurs at the deeper level and involves the fact that in both cases it is the state that acts as the authority that decides about the shape of the marriage by controlling the most intimate sphere of interpersonal relations.

The legal discourse itself is also subject of narratological research. For example, Robin West juxtaposes four main mainstreams of jurisprudence: positivism, natural law, liberalism and etatism (statism) with literary traditions (also systematised under the principle of opposition): romance and irony, and comedy and tragedy, identified by literary scholar Northrop Frye. She believes that positivism fits the irony tradition, natural law fits the romance tradition, while the comedy tradition corresponds with liberalism and tragedy with etatism.⁴⁶ On the other hand, Baron and Epstein analyse Wechsler's classic text *Toward Neutral Principles of Constitutional Law* from a narrational perspective noticing a few story lines run in parallel, which in effect leads to convincing conclusions. The authors believe that Wechsler's article has a structure of a Russian doll due to its overlapping narrational layers.⁴⁷

Some of Propp's conclusions may also turn out useful in examining the legal discourse. They may provide inspiration when analysing classic problems of jurisprudence. An example here may be brought by the controversy concerning the thesis about a necessary relationship of law and state, close to heart of early legal positivists. This thesis was revised by MacCormick, who argues that the European Union, Churches or international sporting federations-corporations have their own laws.⁴⁸ The revision of the thesis about the necessary relationship between law and state may be read as discarding the criterion that refers to the entity (which is the creator of the law) in favour of the criterion of the function played by law. This would bring this reasoning closer to Propp's reference to functions, not characters (which may change).

45 Cf. D. Kennedy, *Critical Theory...*, p. 268 ff.

46 R. West, *Jurisprudence as Narrative: An Aesthetic Analysis of Modern Legal Theory*, "New York University Law Review" 1985, Vol. 60, p. 145-211.

47 J.B. Baron, J. Epstein, *Is Law Narrative?*, "Buffalo Law Review" 1997, Vol. 45, p. 158.

48 Cf. L. Morawski, *Główne problemy...*, p. 31.

Conclusions

Law is not a literary piece - its main function is not to evoke recipient's aesthetic sensations. This does not mean, however, that methods developed on the ground of literary research cannot be applied in jurisprudence. It seems that methods based - or at least aspiring to be based - on scientific accuracy, that is formalistic, will be more successfully transferable than those leading to ambiguous outcomes. This results from requirements set before the law - unambiguity and verifiability. Propp's method should be treated as an example of realization of scientific ambitions in literary studies,⁴⁹ which predestines it to a possible use by lawyers. The advantage of Propp's work is also its clarity and simplicity - understanding and use of his observations and conclusions does not require literary preparations. *Morphology of the Folktale* is written in an incredibly approachable style.

Even though Propp limits his investigation to a specific field - analysis of a magical folk tale, we can see in his thought threads that are transferable to the language of jurisprudence. The morphological method may prove itself effective in the analysis of phenomena that are made up of events occurring in time (trial, legislative process) even though they do not have a story line character. It may serve to improve this analysis or at least accelerate presentation of results, which is crucial from the point of view of propaedeutic research and from the perspective of lawyers' communication with remaining addressees of law. Propp's individual observations may play the role of inspiration in researching the legal discourse, which is crucial for investigators with a critical attitude. It is quite possible to imagine an attempt to formulate the morphology of the history of law - its historical development, since researchers in philosophy of history, with Spengler at the forefront, formulate the morphology of history of mankind.⁵⁰

References

- Andruszkiewicz M., *Interpretacja prawnicza a interpretacja literacka – kilka uwag*, "Krytyka Prawa" 2014, Vol. 6.
- Andruszkiewicz M., *Prawo w literaturze (Law in Literature). O stosowalności literackiej analizy prawa w prawoznawstwie*, in: D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niewiadomski, E. Walewska (eds.), *Język prawny i prawniczy: I Kongres ogólnopolski*, Warsaw 2017.

⁴⁹ Cf. A. Burzyńska, M.P. Markowski, *Teorie literatury...*, p. 290.

⁵⁰ O. Spengler, *Zmierzch Zachodu. Zarys morfologii historii powszechnej*, trans. J. Marzęcki, Warsaw 2014.

- Andruszkiewicz M., *Transdyscyplinarne związki prawoznawstwa z naukami o języku. Od języków formalnych do nurtu "prawo i literatura"*, in: M. Król, A. Bartczak, M. Zalewska (eds.), *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, part 2, Łódź 2014.
- Baron J.B., Epstein J., *Is Law Narrative?*, "Buffalo Law Review" 1997, vol. 45.
- Burzyńska A., Markowski M.P., *Teorie literatury XX wieku. Podręcznik*, Kraków 2006.
- Conti D.B., *Narrative Theory and the Lain: A Rhetorician's Invitation to the Legal Academy*, "Duquesne Law Review" 2001, Vol. 39(2).
- Farber D.A., Sherry S., *Telling Stories Out of School: An Essay on Legal Narratives*, "Stanford Law Review" 1993, Vol. 45.
- Godzich W., *Od narratologii akcji do narratologii decyzji*, "Teksty Drugie" 1990, No. 2.
- Grose C., Johnson M.E., *Branding the Strands of Narrative and Critical Reflection with Critical Theory and Lawyering Practice*, "Clinical Law Review" 2019, Vol. 26.
- Hardy S., *Narrative Theory, Psychology and Law*, "Australian Journal of Law and Society" 2000-2001, Vol. 15.
- Johnston J., Breit R., *Constructing Legal Narratives: Law, Language and the Media*, ANZ-CA Communication, Creativity and Global Citizenship 2009.
- Kennedy D., *Critical Theory, Structuralism and Contemporary Legal Scholarship*, "New England Law Review" 1986, Vol. 21.
- Lahlou K., *An Attempt at Applying Vladimir Propp's Morphology of the Folktale on Charles Dickens's Great Expectations*, "Arab World English Journal for Translation & Literary Studies" 2017, Vol. 1(3).
- Martinez G.A., *Philosophical Considerations and the Use of Narrative in Law*, "Rutgers Law Journal" 1999, Vol. 30.
- Meister J.Ch., *Narratology*, 19 January 2014, The Living Handbook of Narratology, <https://www-archiv.fdm.uni-hamburg.de/lhn/node/48.html>.
- Mirocha Ł., *Law and literature jako niedoceniony nurt jurysprudencji*, "Societas et Ius" 2013, No. 1(2).
- Mirocha Ł., *Narracja w prawie? Drogi recepcji pojęcia*, in: M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, T. Bekrycht (eds.), *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, part 1, Łódź 2014.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Narracyjność w aktach stosowania prawa*, "Państwo i Prawo" 2014, No. 12.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warsaw 2005.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2011.
- Olson G., *Narration and Narrative in Legal Discourse*, 31 May 2014, The Living Handbook of Narratology, <https://www-archiv.fdm.uni-hamburg.de/lhn/node/113.html>.
- Plutarch, *Żywoty równoległe – wyjątki z żywotu Likurga*, in: B. Lesiński, J. Walachowicz (eds.), *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, Warsaw/Poznań 1992.
- Posner R.A., *Legal Narratology*, "The University of Chicago Law Review" 1997, Vol. 64.

- Potrzeszcz J., *Uniwersalna gramatyka moralności i prawa*, "Forum Prawnicze" 2011, No. 4–5.
- Propp W., *Morfologia bajki*, transl. W. Wojtyga-Zagórska, Warsaw 1976.
- Skuczyński P., *Narracyjność języka prawniczego w procesie tworzenia prawa*, "Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej" 2020, No. 1.
- Smejkalova T., *Story-Telling in Judicial Discourse*, "Comparative Legilinguistics" 2011, No. 5.
- Spengler O., *Zmierzch Zachodu. Zarys morfologii historii powszechnej*, trans. J. Marzęcki, Warsaw 2014.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warsaw 1999.
- Stern S., *Narrative in the Legal Text: Judicial Opinions and Their Narratives*, in: M. Hanne, R. Weisberg (eds.), *Narrative and Metaphor in Law*, Cambridge 2018.
- Wellek R., Warren A., *Teoria literatury*, trans. Maciej Żurowski, Warsaw 1976.
- West R., *Jurisprudence as Narrative: An Aesthetic Analysis of Modern Legal Theory*, "New York University Law Review" 1985, Vol. 60.
- Wolny K., *Teoria literatury. Zarys problematyki*, Rzeszów 1995.

Co prawo ma wspólnego z bajką? Perspektywy stosowania metody Włodzimierza Proppa w prawoznawstwie

Streszczenie

Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie czytelnikowi dokonań rosyjskiego literaturoznawcy Włodzimierza Proppa oraz analizę możliwości ich zastosowania w prawoznawstwie. Propp zajmował się badaniem utworów z gatunku bajki magicznej, dochodząc do wniosku, że fabuła tych utworów składa się z 31 powtarzalnych funkcji, które wykonywane są przez 7 typów bohaterów. Propp ukazywał, że pomimo zmian nazw czynności, postaci, atrybutów na powierzchniowym poziomie tekstu w różnych bajkach głęboki poziom tekstu pozwala dostrzec tożsamości między poszczególnymi utworami. Główne dzieło Proppa *Morfologia bajki* wraz z myślą antropologa Clauada Lévi-Straussa oraz odkryciami Noama Chomsky'ego stały się inspiracją dla rozwoju francuskiej szkoły strukturalizmu oraz badań narratologicznych.

Rozważania zawarte w artykule wpisują się w nurt badań określanym mianem *law and literature*, zwłaszcza w jego narratologiczną gałąź. Opracowanie w syntetyczny sposób prezentuje dotychczasowy stan badań z zakresu narratologii prawnej oraz przedstawia możliwe zastosowania myśli Proppa w tej dziedzinie i ich ograniczenia. Praca nie ma charakteru

dogmatycznoprawnego, stąd zbędne jest odwoływanie się do metod formalno-dogmatycznej czy historycznoprawnej, zasadniczą rolę odgrywa w niej analiza dyskursu. W artykule ukazano, że z uwagi na różnice zachodzące między prawem a literaturą dokonania Proppa mogą przede wszystkim być inspiracją dla prawoznawstwa, niemniej istnieją także płaszczyzny, na których metoda Proppa może być zastosowana wprost.

Słowa kluczowe: teoria prawa, *law and literature*, narratologia, Włodzimierz Propp, *Morfologia bajki*

CYTOWANIE

Mirocha Ł., *What does law have in common with a folk tale? Perspectives of application of Propp's method in jurisprudence*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 77–92, DOI: 10.18276/ais.2024.47-05.



Anna Paluch

dr

Kancelaria „Kubas, Kos, Gałkowski – Adwokaci spółka partnerska” sp.j.

e-mail: anna.aleksandra.paluch@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8488-0006

OPEN  ACCESS



Dziadkowie spadkodawcy i ich zstępni jako spadkobiercy ustawowi – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda* w świetle projektu nowelizacji Kodeksu cywilnego*

Streszczenie

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy art. 934 k.c. w obecnym brzmieniu prawidłowo i adekwatnie do współczesnych realiów społecznych określa granice podmiotowe dziedziczenia ustawowego, i czy istnieją racje przemawiające za wprowadzeniem ograniczenia w zakresie stopnia pokrewieństwa między wstępnymi spadkodawcy i ich zstępnymi a spadkodawcą. Impulsem do podjęcia tych rozważań stał się rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2977), który został poddany ocenie w zakresie proponowanej w nim zmiany art. 934 k.c. Analiza pozwala dojść do wniosku, że słusznie wprowadzono w k.c. dziedziczenie ustawowe dziadków, natomiast obecne brzmienie art. 934 § 2 k.c. zbyt szeroko określa krąg osób powołanych do dziedziczenia ustawowego, nie przewidując żadnego ograniczenia zstępnych dziadków w zakresie stopnia pokrewieństwa ze spadkodawcą. Takie rozwiązanie powoduje, że do dziedziczenia mogą zostać powołane osoby zupełnie obce spadkodawcy, a jedynie formalnie z nim

* Tekst został złożony do druku w dniu 22 marca 2023 r. Omawiane w nim projektowane zmiany zostały uchwalone ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1615), która weszła w życie 15 listopada 2023 r.

spokrewnione, co nie jest pożądanym stanem rzeczy. Z tego względu projektowaną zmianę k.c., przewidującą dziedziczenie zstępnych dziadków do czwartego stopnia pokrewieństwa ze spadkodawcą, należy uznać za zasadną.

Słowa kluczowe: dziedziczenie ustawowe, spadkobiercy ustawowi, dziadkowie spadkodawcy, zstępni dziadków spadkodawcy

Wprowadzenie

W 2009 roku dokonano jednej z najistotniejszych zmian w obrębie prawa spadkowego w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Ustawą o zmianie ustawy – Kodeks cywilny z dnia 2 kwietnia 2009 roku (Dz.U. nr 79, poz. 662) zmieniono brzmienie art. 934 k.c., wprowadzając dziedziczenie ustawowe dziadków spadkodawcy i ich zstępnych, przez co istotnie poszerzono krąg osób powołanych do dziedziczenia ustawowego. Teraz, po ponad dziesięciu latach od tamtej nowelizacji, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, wniesiony już do Sejmu (druk sejmowy nr 2977), przewiduje zmianę art. 934 k.c. i ograniczenie kręgu osób powołanych do dziedziczenia ustawowego.

Z uwagi na stan prac nad projektem nie wiadomo jeszcze, w jakim kształcie i czy w ogóle ustawa zostanie uchwalona. Nie stoi to jednak na przeszkodzie pochyleniu się nad proponowaną regulacją i problemem, którego ona dotyczy. Świadczy ona bowiem o tym, że obecny krąg osób powołanych do dziedziczenia ustawowego postrzegany bywa jako zbyt szeroki. Warto zatem podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy art. 934 k.c. w obecnym brzmieniu rzeczywiście zbyt szeroko zakreśla granice podmiotowe dziedziczenia ustawowego i czy istnieją racje przemawiające za wykluczeniem niektórych osób z kręgu podmiotów powołanych do spadku z mocy ustawy. Celem niniejszego artykułu jest właśnie znalezienie odpowiedzi na tak postawione pytanie.

Dziadkowie i ich zstępni jako spadkobiercy ustawowi – uwagi *de lege lata*

Artykuł 934 § 1 i 2 k.c. określa przedostatnią grupę podmiotów prywatnych powołanych do dziedziczenia ustawowego: są to mianowicie dziadkowie spadkodawcy (którzy dochodzą do dziedziczenia w braku zstępnych, małżonka, rodziców, rodzeństwa i zstępnych rodzeństwa spadkodawcy) oraz zstępni dziadków spadkodawcy¹. Zgodnie bowiem z § 2, jeżeli któreś z dziadków spadkodawcy nie dożyło

¹ Na temat historii ewolucji zasad dziedziczenia ustawowego w prawie polskim zob. np. M. Kuryłowicz, *Krąg spadkobierców ustawowych w ujęciu prawnohistorycznym*, „Rejent” 2003, nr 11,

otwarcia spadku, przypadający mu udział spadkowy przypada jego zstępny. Wyżej wskazane osoby dochodzą do dziedziczenia przed dziećmi małżonka spadkodawcy, których żadne z rodziców nie dożyło chwili otwarcia spadku – dzieci te tworzą natomiast ostatnią grupę powołanych do dziedziczenia przed gminą ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy i Skarbem Państwa.

Jeszcze przed wprowadzeniem do kodeksu cywilnego dziedziczenia ustawowego dziadków i ich zstępnych formułowane były postulaty poszerzenia kręgu spadkobierców ustawowych o te osoby², względnie wyłącznie o dziadków spadkodawcy³. Uzasadniano je względami słuszności i umocnieniem więzi rodzinnych między dziadkami i wnukami⁴, a także przesunięciem kolejności dziedziczenia gminy i Skarbu Państwa⁵. Takie też uzasadnienie przyświecało wprowadzonej zmianie⁶, która jeszcze przed jej wejściem w życie była oceniana pozytywnie⁷. W szczególności akcentowana była sprzeczność uprzednich rozwiązań z poczuciem sprawiedliwości w sytuacji, gdy w wypadku giną rodzice, a wkrótce potem – wskutek odniesionych w wypadku obrażeń – umiera ich jedyne małoletnie dziecko. W opisanej sytuacji spadkobiercą ustawowym, bez możliwości odrzucenia spadku, była przed wprowadzeniem dziedziczenia ustawowego dziadków gmina, zaś dziadkowie nie dziedziczyli po wnuku, nawet jeżeli pozostawali z nim we wspólnocie domowej⁸.

Wyżej przytoczone uzasadnienie poszerzenia kręgu spadkobierców ustawowych należy uznać za w pełni przekonujące w odniesieniu do dziadków spadkodawcy (choć wyrażane bywają poglądy, że to odsunięcie od dziedziczenia gminy i Skarbu Państwa jest podstawowym uzasadnieniem dziedziczenia ustawowego dziadków, a dziedziczenie to „raczej odnosi się do sytuacji życiowych tragedii spadkodawcy,

s. 15–33; M. Stus, *Ewolucja zasad dziedziczenia ustawowego w prawie polskim (1918–1964) – cz. I*, „Rejent” 2005, nr 10, s. 132–152; M. Stus, *Ewolucja zasad dziedziczenia ustawowego w prawie polskim (1918–1964) – cz. II*, „Rejent” 2005, nr 11, s. 62–80.

2 M. Pazdan, *O potrzebie i kierunkach zmian dziedziczenia ustawowego w polskim prawie cywilnym*, „Rejent” 2005, nr 9, s. 44; M. Załucki, *Krąg spadkobierców ustawowych de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 1, s. 102.

3 M. Kuryłowicz, *Krąg spadkobierców...*, s. 31–32.

4 M. Pazdan, *O potrzebie...*, s. 45; M. Załucki, *Krąg spadkobierców...*, s. 102.

5 M. Załucki, *Krąg spadkobierców...*, s. 102.

6 Uzasadnienie projektu ustawy dostępne na stronie internetowej: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1541> (dostęp 20.10.2022). Zob. także omówienie uzasadnienia: A. Sylwestrzak, *Sytuacja prawna dziadków w świetle norm prawa spadkowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. XXVI, s. 421–422; A. Kawalko, J.S. Piąkowski, H. Witczak, w: B. Kordasiewicz (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 10. Prawo spadkowe*, Warszawa 2015, s. 280, nb. 72.

7 H. Witczak, *Uprawnienia rodziców i dziadków spadkodawcy w dziedziczeniu ustawowym w nowym stanie prawnym*, „Monitor Prawniczy” 2009, nr 11, s. 583–584.

8 Przykład podany w uzasadnieniu projektu ustawy.

niż jest odzwierciedleniem szczególnie intensywnej i pojmowanej abstrakcyjnie relacji rodzinnoprawnej dziadkowie–wnuki⁹). Wątpliwości budzi jednak jego zastosowanie do dziedziczenia zstępnych dziadków. Można bowiem podać w wątpliwość, czy rzeczywiście więź między spadkodawcą a wszystkimi zstępnymi jego dziadków jest w większości przypadków na tyle mocna, że uzasadnia dojście tych osób do dziedziczenia ustawowego. Lektura uzasadnienia nowelizacji prowadzi zresztą do wniosku, że nacisk położono właśnie na uzasadnienie dziedziczenia dziadków, a nie ich zstępnych. Wprowadzenie dziedziczenia zstępnych dziadków wydaje się więc być powieleniem zasady prawa zastępstwa (dziedziczenia *in stirpes*) bez głębszej refleksji, czy taki sposób dziedziczenia jest w tym przypadku uzasadniony¹⁰.

Pierwsze zastrzeżenie do omawianego rozwiązania związane jest z tym, że do dziedziczenia powołani są zstępni każdego z dziadków odrębnie. Oznacza to, że jeśli przykładowo dziadek spadkodawcy miał dzieci nie tylko z babcią spadkodawcy, lecz także z innego związku, to owe dzieci pochodzące z innego związku dziedziczą po spadkodawcy, jeśli dziadek nie dożył otwarcia spadku¹¹. Innymi słowy, do dziedziczenia dochodzi przyrodnie rodzeństwo rodzica spadkodawcy. Nierzadko rodzeństwo to nie wychowywało się nawet z rodzicem spadkodawcy, co w naturalny sposób może doprowadzić do osłabienia więzi już między rodzicem spadkodawcy a jego przyrodnim rodzeństwem – a tym bardziej między spadkodawcą a „przyrodnim” wujem lub ciotką. Istnieją zatem wątpliwości, czy w większości przypadków więź z przyrodnim rodzeństwem rodzica jest wystarczająco silna, by osoby te – a tym bardziej ich zstępni – zyskały status spadkobiercy ustawowego.

Druga, jeszcze poważniejsza wątpliwość wiąże się z brakiem ograniczenia dziedziczenia zstępnych dziadków w zakresie stopnia pokrewieństwa ze spadkodawcą. W obecnym stanie prawnym do dziedziczenia po spadkodawcy może dojść nie tylko rodzeństwo rodziców, nie tylko dzieci rodzeństwa rodziców (kuzyni), lecz

9 J. Haberko, *Dziadkowie–wnuki. Osobista więź prawnorodzinna i relacja prawnospadowa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, z. 3, s. 150.

10 Warto zwrócić uwagę, że w każdym przypadku prawa zastępstwa *in stirpes* przedkłada się dziedziczenie krewnego odleglejszego stopniem nad dziedziczenie krewnych bliższych stopniem; w omawianym tu przypadku udział nieżyjącego dziadka przechodzi na jego zstępnych, zamiast przypaść pozostałym dziadkom – bliższym stopniem spadkodawcy – por. A. Sylwestrzak, *Sytuacja prawna dziadków...*, s. 424. Jest to rozwiązanie dyskusyjne, jednak wykracza ono poza ramy niniejszego artykułu.

11 J. Kuźmicka-Sulikowska, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, komentarz do art. 934 k.c., nb. 5; M. Łączkowska, *Dziedziczenie ustawowe członków rodziny spadkodawcy*, „Rejent” 2012, nr 5, s. 45.

nawet dzieci, a nawet wnuki czy prawnuki kuzynów¹². Jako wysoce idealistyczne jawi się przekonanie, że przy tak dalekim pokrewieństwie istnieje jeszcze uzasadnienie w postaci więzi rodzinnej, jeśli wziąć pod uwagę współczesny zanik rodzin wielopokoleniowych i zachodzące procesy modernizacyjne rodziny. Z tych samych przyczyn trudno uzasadnić dziedziczenie ustawowe odległych krewnych w linii bocznej dorozumianą wolą spadkodawcy. W doktrynie od lat wskazuje się na rozluźnienie więzi rodzinnych, zarówno między pokoleniami, jak i między rodzeństwem i kuzynami, które stanowi wyzwanie dla prawidłowego ukształtowania kręgu spadkobierców ustawowych¹³. Tym bardziej dotyczy to więzi ze zstępnymi kuzynów. W wielu współczesnych przypadkach spadkodawca nie będzie nawet znał tych osób, nie mówiąc już o woli pozostawienia im majątku na wypadek śmierci¹⁴.

W odniesieniu do zstępnych dziadków, szczególnie tych dalekich stopniem pokrewieństwa od spadkodawcy, jedynym przekonującym uzasadnieniem zaliczenia ich do spadkobierców ustawowych może być chęć odsunięcia od dziedziczenia podmiotów publicznych – gminy i Skarbu Państwa. Należy więc zadać pytanie, czy jest to uzasadnienie wystarczające.

Ukształtowanie kręgu spadkobierców ustawowych zawsze powoduje konieczność wyważenia dwóch kolidujących ze sobą negatywnych zjawisk: zbyt szybkiego dopuszczenia do dziedziczenia podmiotów publicznych oraz dojścia do dziedziczenia tzw. roześmianych spadkobierców (niem. *der lachende Erbe*, ang. *laughing heir*)¹⁵. Dziedziczenie gminy lub Skarbu Państwa powinno być zawsze rozwiązaniem ostatecznym, z istoty swojej prowadzi ono bowiem do przejęcia własności prywatnej¹⁶. Jak wynika z niekwestionowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

12 Tak też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2013 r., IV CSK 69/13, Legalis nr 739731.

13 A. Mączyński, *Konstytucyjne prawo dziedziczenia*, w: L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1173.

14 Krytycznie wobec braku ograniczenia dziedziczenia zstępnych dziadków w zakresie stopnia pokrewieństwa ze spadkodawcą wypowiedział się także J. Wierciński, *Uwagi o teoretycznych założeniach dziedziczenia ustawowego*, „Studia Prawa Prywatnego” 2009, nr 2, s. 88. Odmiennie M. Łączkowska, *Dziedziczenie ustawowe...*, s. 46 i 51, wskazując, że obecnie obowiązujące przepisy uwzględniają tradycyjną rodzinę o wielopokoleniowym i rozgałęzionym charakterze. Z twierdzeniem tym należy się zgodzić, problem jednak w tym, że współcześnie taki koncept rodziny zanika i tym samym wydaje się tracić na znaczeniu.

15 Na temat pojęcia roześmianych spadkobierców i jego historii zob. P.A. Owsiniński, A. Paluch, *Zum sprachlichen Weltbild in ausgewählten Begriffen des Erbrechts in der deutschen und polnischen Sprache*, „Colloquia Germanica Stetinensia” 2020, t. 29, s. 271–272.

16 A. Mączyński, *Konstytucyjne...*, s. 1173.

przejście własności osoby zmarłej na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego nie jest kategorycznie wykluczone, ale może ono wejść w grę dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie osób fizycznych, których następstwo prawne po zmarłym jest bardziej uzasadnione bliskością stosunku łączącego te osoby ze spadkodawcą¹⁷.

Kluczowa w mojej ocenie jest ostatnia część przytoczonego fragmentu uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w której Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że następstwo prawne *mortis causa* osób fizycznych powinno być uzasadnione bliskością stosunku ze spadkodawcą. Wymóg ten łączy się właśnie ze wspomnianym wcześniej zjawiskiem tzw. roześmianych spadkobierców. Jeśli krąg spadkobierców ustawowych jest zbyt szeroki, w prostej konsekwencji prowadzi to do tego, że do dziedziczenia dojść mogą osoby niezwiązane ze zmarłym w żaden inny sposób poza więzami formalnymi, a nierzadko osoby, które w ogóle zmarłego nie znały, a nawet nie miały pojęcia o jego istnieniu. Spadek, o ile wiąże się z korzyściami, jest więc dla tych osób wyłącznie niczym nieuzasadnionym przysporzeniem majątkowym. Trudno w takim wypadku poszukiwać jakiegokolwiek uzasadnienia dla dziedziczenia, poza utrzymaniem własności w rękach prywatnych¹⁸. Ten cel nie jest jednak wartością samą w sobie. Oczywiście, następstwo prawne podmiotów publicznych nie może nastąpić zbyt szybko, ale sama chęć odsunięcia podmiotów publicznych od dziedziczenia nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla przyznawania statusu spadkobiercy ustawowego osobom niezwiązanym ze spadkodawcą (w szczególności, jeśli – tak jak ma to miejsce w Polsce – statusu tego nie przyznaje się osobom bliskim spadkodawcy, które jednak formalnie nie należą do kręgu jego rodziny, np. partnerowi życiowemu). Z tego względu krąg spadkobierców ustawowych składający się z krewnych spadkodawcy nie powinien być nadmiernie szeroki. Szczególnie ma to znaczenie w odniesieniu do dziedziczenia przez krewnych w linii bocznej, bowiem z przyczyn naturalnych w odniesieniu do krewnych w linii prostej problem nadmiernie odległego pokrewieństwa spadkodawcy i spadkobiercy w zasadzie nie istnieje.

Krótki rys prawnoporównawczy

Zagraniczne systemy prawne w różny sposób kształtują ograniczenia w zakresie stopnia pokrewieństwa spadkobierców ustawowych ze spadkodawcą zarówno

¹⁷ Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, Legalis nr 49437.

¹⁸ Zob. szerzej na temat zjawiska roześmianych spadkobierców – J. Wierciński, *Uwagi...*, s. 88; A. Paluch, *Granice swobody rozrządzenia majątkiem na wypadek śmierci w prawie polskim*, Warszawa 2021, s. 69.

w linii prostej, jak i w linii bocznej. W prawie niemieckim nie ma żadnego takiego ograniczenia – do kręgu spadkobierców ustawowych należą: dziadkowie, a w ich braku – zstępni dziadków; w dalszej kolejności pradiadkowie, a w ich braku – ich zstępni; w dalszej kolejności prapradiadkowie, a w ich braku – ich zstępni; itd., aż do najdawniejszych przodków i ich zstępnych. Dopiero jeśli nie ma jakichkolwiek krewnych, małżonka czy zarejestrowanego partnera spadkodawcy, do dziedziczenia dochodzą podmioty publiczne (§§ 1926, 1928, 1929 i 1936 BGB).

W prawie austriackim do kręgu spadkobierców ustawowych należą dziadkowie spadkodawcy i ich zstępni (bez ograniczenia w zakresie stopnia pokrewieństwa ze spadkobiercą) oraz – w ich braku – pradiadkowie, ale już nie zstępni pradiadków (§ 731 ust. 3 i 4, § 743 ABGB).

W prawie szwajcarskim, podobnie jak w prawie polskim, do kręgu spadkobierców ustawowych należą dziadkowie spadkodawcy i ich zstępni, bez ograniczenia w zakresie stopnia pokrewieństwa ze spadkobiercą (art. 459 i 460 ZGB).

Prawo hiszpańskie przewiduje brak ograniczenia w zakresie stopnia pokrewieństwa ze spadkodawcą wstępnych w linii prostej (przy czym dziadkowie dziedziczą tylko, jeśli nie żyją oboje rodzice; jeśli jeden rodzic pozostaje przy życiu, dziedziczy on całość, i taka sama reguła obowiązuje przy kolejnych stopniach). W linii bocznej jednak do dziedziczenia ustawowego powołani są jedynie krewni do czwartego stopnia i tylko wtedy, jeśli nie ma wstępnych w linii prostej, nie ma zatem prawa zastępstwa *in stirpes*. W przypadku dziedziczenia przez krewnych w linii bocznej, jeśli istnieje choć jeden krewny bliższy stopniem, wyłącza on od dziedziczenia krewnych dalszych stopniem w pozostałych liniach, także i tu nie ma zatem prawa zastępstwa *in stirpes* (art. 938 i 954 hiszpańskiego kodeksu cywilnego). Taką samą regulację zawiera prawo katalońskie (art. 442-8, 442-9 i 442-11 katalońskiego kodeksu cywilnego), aragońskie (art. 519 ust. 2, 529, 530, 534 ust. 1 aragońskiego kodeksu prawa regionalnego) i nawaryjskie (art. 304 ust. 3 i 5, 307 ust. 1 i 3 nawaryjskiego kodeksu prawa cywilnego regionalnego), a pozostałe wspólnoty autonomiczne Hiszpanii mające własne systemy prawa cywilnego nie regulują tej kwestii, a tym samym także w ich obrębie obowiązuje regulacja ogólnokrajowa. Takie samo rozwiązanie przewiduje prawo portugalskie (art. 2142 i 2147 portugalskiego kodeksu cywilnego). Również prawo włoskie zawiera podobną regulację, z tym że krewni w linii bocznej powołani są do dziedziczenia ustawowego do szóstego stopnia pokrewieństwa ze spadkodawcą. Dziedziczą oni tylko wtedy, jeśli nie istnieje żaden krewny w linii prostej (art. 568, 569, 572). Analogiczne ograniczenie dziedziczenia krewnych w linii bocznej do szóstego stopnia (przy braku ograniczenia w zakresie krewnych w linii prostej) przewiduje prawo francuskie (art. 739, 740 i 745 francuskiego kodeksu cywilnego).

Spośród analizowanych porządków prawnych nieograniczone prawo dziedziczenia krewnych przewiduje jedynie prawo niemieckie. W doktrynie niemieckiej zwraca się przy tym uwagę, że w praktyce trudności z ustaleniem tak dalekich krewnych powodują, iż dochodzi do faktycznego ograniczenia kręgu osób powołanych do dziedziczenia¹⁹, co wskazuje na to, że regulacja niemiecka jest w praktyce nie w pełni do zastosowania. W pozostałych porządkach prawnych krąg dziedziczenia ustawowego uregulowany jest zasadniczo na dwa sposoby: albo wprowadza się ograniczenie stopnia pokrewieństwa w linii prostej do dziadków (rzadziej pradziadków) z jednoczesnym brakiem ograniczenia stopnia pokrewieństwa w odniesieniu do zstępnych dziadków (tak jak obecnie w Polsce), albo nie wprowadza się ograniczenia stopnia pokrewieństwa w linii prostej, ale za to przewiduje się ograniczenie stopnia pokrewieństwa w linii bocznej do czwartego lub maksymalnie szóstego stopnia. Rozwiązanie niemieckie jawi się więc jako wyjątkowe. W większości państw ustawodawcy dostrzegają jednak, że dziedziczenie ustawowe powinno być uzasadnione bliskością pokrewieństwa.

Projektowane zmiany k.c. – ich uzasadnienie i ocena

Projekt ustawy, o którym mowa we wstępie do niniejszego artykułu, w wersji skierowanej do Sejmu przewiduje następującą zmianę art. 934 k.c.:

- a) § 2 otrzymuje brzmienie:
„§ 2. Jeżeli którekolwiek z dziadków spadkodawcy nie dożyło otwarcia spadku, udział spadkowy, który by mu przypadał, przypada jego dzieciom w częściach równych.”;
- b) po § 2 dodaje się § 2¹ w brzmieniu:
„§ 2¹. Jeżeli dziecko któregokolwiek z dziadków spadkodawcy nie dożyło otwarcia spadku, udział spadkowy, który by mu przypadał, przypada jego dzieciom w częściach równych.”;
- c) § 3 otrzymuje brzmienie:
„§ 3. W braku dzieci i wnuków tego z dziadków, który nie dożył otwarcia spadku, udział spadkowy, który by mu przypadał, przypada pozostałym dziadkom w częściach równych.”²⁰

Projekt zmienia w sposób istotny aktualne brzmienie art. 934 k.c. Obecna regulacja przewiduje dziedziczenie ustawowe zstępnych dziadków spadkodawcy bez

¹⁹ D. Leipold, w: S. Kessal-Wulf (red.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, München 2022, komentarz do § 1929 BGB, nb. 1.

²⁰ Projekt dostępny na stronie internetowej: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2977> (dostęp 22.03.2023).

ograniczenia w zakresie stopnia pokrewieństwa ze spadkodawcą. Projekt natomiast zakłada dziedziczenie ustawowe wyłącznie dzieci dziadków spadkodawcy oraz ich dzieci, a więc wnuków dziadków. Dalsi zstępni dziadków nie należą według projektowanej regulacji do spadkobierców ustawowych, co oznacza, że w linii bocznej krąg spadkobierców ustawowych kończy się na czwartym stopniu pokrewieństwa ze spadkodawcą.

Jak wynika ze skierowanego do Sejmu uzasadnienia projektu, proponowane rozwiązanie ma spełnić zasadniczo dwa cele: skrócenie długości postępowań o stwierdzenie nabycia spadku i ograniczenie liczby innych spraw z zakresu prawa spadkowego oraz odwzorowanie hipotetycznej woli spadkodawcy. Projektodawca zwraca uwagę na to, że tak szeroki jak obecnie krąg spadkobierców ustawowych wydłuża postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, ponieważ zwiększa krąg uczestników, których sąd musi poszukiwać. Dodatkowo przyczynia się on do zwiększenia liczby spraw o uchylenie się od skutków niezłożenia oświadczenia woli o odrzuceniu spadku czy spraw o wyrażenie zezwolenia przez sąd opiekuńczy na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem małoletniego. Niezależnie od powyższego, zdaniem projektodawcy, proponowane rozwiązanie lepiej niż obecne odzwierciedla hipotetyczną wolę spadkodawcy, gdyż prowadzi do usunięcia z kręgu osób uprawnionych do dziedziczenia dalekich krewnych, z którymi spadkodawca często nie ma więzi bądź jest ona znikoma²¹.

Przewidziana w projekcie regulacja łączy ze sobą omówione wyżej rozwiązania zawarte w obcych porządkach prawnych – przewiduje ograniczenie w zakresie stopnia pokrewieństwa ze spadkodawcą zarówno w linii prostej (do dziadków), jak i w linii bocznej (do kuzynów czwartego stopnia). W mojej ocenie jest to rozwiązanie zasługujące na aprobatę, choć nie ze wszystkich przyczyn wskazanych w uzasadnieniu projektu.

Nie przekonuje mianowicie przedstawione przez projektodawcę uzasadnienie w postaci potrzeby ograniczenia kręgu uczestników postępowania o stwierdzenie nabycia spadku. Po pierwsze, projektodawca nie przedstawia żadnego dowodu w postaci badań statystycznych na poparcie tezy, że obecne ukształtowanie kręgu spadkobierców ustawowych skutkuje w praktyce wydłużonym czasem trwania postępowań z zakresu prawa spadkowego. Skoro takiej zależności nie wykazano, to nie może ona stanowić uzasadnienia projektowanej zmiany. Niezależnie od powyższego podstawową dyrektywą przyświecającą takiemu, a nie innemu ukształtowaniu kręgu spadkobierców ustawowych powinno być odzwierciedlenie hipotetycznej

21 Uzasadnienie projektu dostępne na stronie internetowej: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2977> (dostęp 22.03.2023).

woli spadkodawcy, a zatem ustalenie kręgu osób postrzeganych jako najbliższe w powszechnej opinii danego społeczeństwa²². Chęć uproszczenia postępowań spadkowych nie może przeważać nad społeczną aprobatą dla takich, a nie innych reguł dziedziczenia ustawowego, a może to być co najwyżej argument pomocniczy. Odnosząc się do projektowanych rozwiązań, w doktrynie wyrażono opinię, że planowana zmiana jest zbyt daleko idąca, a jeśli ustawodawca chce ograniczyć krąg uczestników postępowania o stwierdzenie nabycia spadku i przyspieszyć w ten sposób przebieg tych postępowań, to powinien uczynić to w drodze odpowiednich zmian w ramach procedury cywilnej, a nie w drodze ograniczenia kręgu spadkobierców ustawowych²³. Wskazać jednak należy, że w świetle art. 669 k.p.c. sąd powinien wezwać na rozprawę w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku wszystkie osoby mogące wchodzić w rachubę jako spadkobiercy ustawowi. Spadkobierców dalszego rzędu sąd wzywa tylko wtedy, jeśli brakuje spadkobierców bliższego rzędu (bo nie żyją, nie żyli w momencie otwarcia spadku lub z innych przyczyn traktowani są tak, jak gdyby nie dożyli otwarcia spadku). Skoro więc konieczność poszukiwania i wzywania spadkobierców dalszego rzędu zachodzi wtedy, gdy nie ma spadkobierców bliższego rzędu, to wynika ona nie z wadliwego ukształtowania przepisów procedury cywilnej, ale z szerokiego grona spadkobierców ustawowych i dużej liczby kolejnych grup powołanych do dziedziczenia. Zmiana przepisów postępowania nie stanowi zatem remedium na problem związany z dużą liczbą uczestników postępowania o stwierdzenie nabycia spadku. Podkreślić jednak ponownie należy, że nie ma dowodów na występującą w praktyce – a nie jedynie w teorii – zależność między czasem trwania postępowań spadkowych a liczbą uczestników tych postępowań.

W mojej opinii nie powinien to być jednak argument decydujący, a taki właśnie wydaje się on w świetle brzmienia uzasadnienia projektu. Podstawowym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem ograniczenia w zakresie stopnia pokrewieństwa spadkodawcy ze spadkobiercą w szczególności w linii bocznej jest uniknięcie występowania tzw. roześmianych spadkobierców, czyli uniemożliwienie dojścia do dziedziczenia tym osobom, które ze spadkodawcą nie miały żadnej więzi. Rodzi to bowiem dwie niekorzystne konsekwencje.

Z jednej strony wypacza to podstawową funkcję dziedziczenia ustawowego, które z istoty swojej powinno prowadzić do następstwa prawnego osób przynajmniej w założeniu bliskich spadkodawcy. Jeśli tak nie jest, to w istocie zanika aksjologiczna różnica między dziedziczeniem przez bardzo odległego krewnego

²² Por. A. Mączyński, *Konstytucyjne...*, s. 1172.

²³ Tak też W. Borysiak, w: K. Osajda (red.), *Komentarze Prawa Prywatnego. Tom IVA. Kodeks cywilny. Komentarz. Spadki*, Warszawa 2022, komentarz do art. 934 k.c., pkt 15.

a dziedziczeniem przez gminę czy Skarb Państwa. Jediną różnicę stanowi to, że w pierwszym przypadku własność pozostaje w rękach prywatnych. Jeśli jednak dąży się do pozostawienia własności w rękach prywatnych, to bardziej uzasadnione wydają się inne rozwiązania – np. dziedziczenie ustawowe przez partnera spadkodawcy czy rezygnacja z prawa zastępstwa *in stirpes* i przejęcie całości majątku przez pozostałych przy życiu bliższych krewnych spadkodawcy²⁴. Tymczasem w obecnym stanie prawnym zamiast tego przewiduje się dziedziczenie odległych krewnych. Takie rozwiązanie nie jest słuszne. Samo istnienie więzów formalnych (szczególnie dalekiego stopnia) nie jest już – w dobie przemian majątkowych, społecznych i rodzinnych – wystarczającym uzasadnieniem dla dziedziczenia ustawowego²⁵.

Z drugiej strony obecnie obowiązujące przepisy doprowadzić mogą do sytuacji, w której do dziedziczenia dojdą osoby, które nawet nie będą miały o tym fakcie pojęcia, choćby z uwagi na to, że w ich postrzeganiu spadkodawca nie był dla nich osobą bliską (a zatem nie będą świadome tego, że w ogóle mogą dziedziczyć po nim z ustawy). W takich wypadkach nierzadko może dojść do tego, że spadkobiercy nie złożą w terminie oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku, a tym samym zgodnie z art. 1015 § 2 k.c. dojdzie do dziedziczenia z dobrodziejstwem inwentarza²⁶. Nie wymaga szerszego uzasadnienia, że zarówno ze względów osobistych (odpowiedzialność za długi spadkowe ciężająca na spadkobiercach), jak i ze względów ogólnogospodarczych (kwestia objęcia spadku i zarządzania majątkiem spadkowym) ze wszech miar niekorzystna jest sytuacja, w której spadek dziedziczy osoba, która nie wie o tym, że jest spadkobiercą.

Warto także wskazać, że jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji z 2009 roku, wprowadzającej dziedziczenie ustawowe dziadków i ich zstępnych, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny ówczesnych zasad dziedziczenia ustawowego i przesądził o zgodności z Konstytucją art. 935 § 3 zdanie pierwsze k.c. w ówczesnym brzmieniu, w zakresie, w jakim przepis ten powoływał do dziedziczenia gminę jako spadkobiercę ustawowego, w sytuacji gdy otwarcia spadku dożyło rodzeństwo rodziców

24 Inne jeszcze propozycje w tym zakresie, np. wprowadzenie do kręgu spadkobierców ustawowych organizacji realizujących cele charytatywne, zgłaszał J. Wierciński, *Uwagi...*, s. 89. Zob. także M. Załucki, *Inheritance Law in the Republic of Poland and Other Former Eastern Bloc countries: Recodification of the Circle of Statutory Heirs*, „Electronic Journal of Comparative Law” 2010, vol. 14.2, s. 7–8.

25 A. Mączyński, *Konstytucyjne...*, s. 1173.

26 Wydaje się, że rozpoczęcie biegu terminu z art. 1015 § 1 k.c. dla spadkobiercy powołanego w dalszej kolejności nie jest uzależnione od tego, czy ma on świadomość, że brak chęci lub możliwości dziedziczenia przez osoby dochodzące do spadku przed nim skutkuje jego powołaniem do dziedziczenia.

spadkodawcy²⁷. Przytaczając krytyczne poglądy odnoszące się do ówczesnej regulacji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że:

nieszusna i nieuzasadniona aksjologicznie norma nie jest *per se* niekonstytucyjna. (...) Do dokonania oceny konstytucyjności nie wystarczy potwierdzone licznymi wypowiedziami doktryny wątpliwe aksjologicznie i prakseologicznie zbyt wczesne dopuszczenie dziedziczenia podmiotu publicznoprawnego (gmina) jako kaduka²⁸.

Powyższego orzeczenia nie należy oczywiście rozumieć w ten sposób, że daje ono przyzwolenie na wprowadzanie nieuzasadnionych aksjologicznie reguł dziedziczenia ustawowego. Wskazuje ono jednak, że co do zasady decyzja o tym, jak szeroki ma być krąg spadkobierców ustawowych, należy do ustawodawcy. Oczywiście ustawodawca powinien przy tym kierować się konstytucyjnym nakazem zapewnienia ochrony rodzinie, małżeństwu i rodzicielstwu, jednak Konstytucja nie zawiera żadnych konkretnych ścisłych wskazówek co do kręgu spadkobierców ustawowych, szczególnie innych niż małżonek, dzieci i rodzice zmarłego²⁹. W obecnym stanie prawnym w odniesieniu do zstępnych dziadków spadkodawcy krąg ten należy uznać za zbyt szeroki, dlatego proponowana zmiana powinna zostać oceniona pozytywnie³⁰.

Bibliografia

- Borysiak W., w: K. Osajda (red.), *Komentarze Prawa Prywatnego. Tom IVA. Kodeks cywilny. Komentarz. Spadki*, Warszawa 2022.
- Haberko J., *Dziadkowie-wnuki. Osobista więź prawnorodzinna i relacja prawnospadkowa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, z. 3.
- Justyński T., Kabza E., *Uwagi na marginesie projektowanych zmian w prawie spadkowym*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2022, nr 1.
- Kawałko A., Piątoski J.S., Witczak H., w: B. Kordasiewicz (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 10. Prawo spadkowe*, Warszawa 2015.
- Kuryłowicz M., *Krąg spadkobierców ustawowych w ujęciu prawnohistorycznym*, „Rejent” 2003, nr 11.
- Kuźmicka-Sulikowska J., w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021.

27 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., P 19/07, Legalis nr 85842.

28 Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2007 r., P 19/07, Legalis nr 85842. Zob. także M. Łączkowska, *Dziedziczenie ustawowe...*, s. 45–46.

29 Por. A. Mączyński, *Konstytucyjne...*, s. 1172.

30 Odmienne T. Justyński, E. Kabza, *Uwagi na marginesie projektowanych zmian w prawie spadkowym*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2022, nr 1, s. 22–26.

- Leipold D., w: S. Kessel-Wulf (red.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, München 2022.
- Łączkowska M., *Dziedziczenie ustawowe członków rodziny spadkodawcy*, „Rejent” 2012, nr 5.
- Mączyński A., *Konstytucyjne prawo dziedziczenia*, w: L. Ogieńko, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.
- Owsiński P.A., Paluch A., *Zum sprachlichen Weltbild in ausgewählten Begriffen aus dem Bereich des Erbrechts in der deutschen und polnischen Sprache*, „Colloquia Germanica Stetinensia” 2020, t. 29.
- Paluch A., *Granice swobody rozrządzania majątkiem na wypadek śmierci w prawie polskim*, Warszawa 2021.
- Pazdan M., *O potrzebie i kierunkach zmian dziedziczenia ustawowego w polskim prawie cywilnym*, „Rejent” 2005, nr 9.
- Stus M., *Ewolucja zasad dziedziczenia ustawowego w prawie polskim (1918–1964) – cz. I*, „Rejent” 2005, nr 10.
- Stus M., *Ewolucja zasad dziedziczenia ustawowego w prawie polskim (1918–1964) – cz. II*, „Rejent” 2005, nr 11.
- Sylwestrzak A., *Sytuacja prawna dziadków w świetle norm prawa spadkowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. XXVI.
- Wierciński J., *Uwagi o teoretycznych założeniach dziedziczenia ustawowego*, „Studia Prawa Prywatnego” 2009, nr 2.
- Witczak H., *Uprawnienia rodziców i dziadków spadkodawcy w dziedziczeniu ustawowym w nowym stanie prawnym*, „Monitor Prawniczy” 2009, nr 11.
- Załucki M., *Krąg spadkobierców ustawowych de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 1.
- Załucki M., *Inheritance Law in the Republic of Poland and Other Former Eastern Bloc countries: Recodification of the Circle of Statutory Heirs*, „Electronic Journal of Comparative Law” 2010, vol. 14.2.

**Grandparents of the deceased and their descendants as statutory heirs –
de lege lata and *de lege ferenda* reflections in the light
of the draft amendment of the Civil Code**

Abstract

The purpose of the article is to answer the question, whether Article 934 of the Polish Civil Code outlines the subjective boundaries of statutory inheritance correctly

and adequately to contemporary social realities, and whether there are reasons for limiting the degree of kinship between the deceased's ascendants or their descendants and the deceased. The draft amendment of the Civil Code and certain other acts (Parliamentary Document no. 2977) became an impulse to take up this discussion. The draft is analysed within the scope of the proposed amendment to Article 934 of the Polish Civil Code. The analysis leads to the conclusion that the statutory inheritance of grandparents has been rightly introduced into the civil code, while the current wording of Article 934(2) of the Civil Code outlines the circle of persons called to statutory inheritance too broadly, without providing for any limitation of grandparents' descendants in terms of the degree of kinship with the deceased. Such a solution means that persons completely alien to the deceased, but only formally related to them, may be appointed to inherit, which is not approval-worthy. For this reason, the proposed change of the Civil Code, providing for the inheritance of the descendants of grandparents up to the fourth degree of kinship with the deceased, should be considered justified.

Keywords: statutory inheritance, statutory heirs, deceased's grandparents, descendants of deceased's grandparents

CYTOWANIE

Paluch A., *Dziadkowie i ich zstępni jako spadkobiercy ustawowi – uwagi de lege lata i de lege ferenda w świetle projektu nowelizacji kodeksu cywilnego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 93–106, DOI: 10.18276/ais.2024.47-06.



Acta Juris Stetinensis

2024, nr 1 (47), 107–125
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2023.47-07



Agata Szwed
mgr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: agata.szwed@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-3836-3646



Wjazd i pobyt Ukraińców w Unii Europejskiej w obliczu konfliktu zbrojnego od lutego 2022 roku – aspekty prawne ze szczególnym uwzględnieniem przypadku Polski

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie regulacji prawnomiędzynarodowych (w tym unijnych) dotyczących wjazdu i pobytu Ukraińców w Polsce w obliczu wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie 24 lutego 2022 roku. Analizie i ocenie poddane zostaną akty prawa międzynarodowego, ze szczególnym uwzględnieniem aktów prawa UE, które są związane z tematem aktualnej sytuacji w Ukrainie i jej konsekwencjami dla Polski. Wypracowane będą wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* pozwalające na zapewnienie jeszcze bardziej skutecznej ochrony osób uciekających z toczącego się w Ukrainie konfliktu zbrojnego i poszukujących ochrony w Polsce. Metodologia zastosowana w badaniach obejmować będzie dwie podstawowe metody z zakresu nauk prawnych – metodę dogmatyczną oraz prawnoporównawczą. Pomocniczo wykorzystana zostanie metoda statystyczna.

Słowa kluczowe: prawo międzynarodowe, prawo Unii Europejskiej, wojna w Ukrainie, prawo migracyjne, prawo uchodźcze

Wprowadzenie

Wybuch konfliktu zbrojnego w Ukrainie 24 lutego 2022 roku zachwiał dotychczasowym poczuciem bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie, a ponadto przyczynił się do wielowymiarowego kryzysu polityczno-ekonomicznego na całym świecie. W wyniku tego zaobserwować można niejako powrót do systemu dwubiegunowego z czasów zimnej wojny (w obecnej perspektywie oczywiście przy przesunięciu granic mocno na wschód), opartego na sporze w linii USA/Zachód – Rosja¹.

Prawo międzynarodowe nie pozostaje wobec tych zmian obojętne. Apriorycznie można stwierdzić, że najazd wojsk rosyjskich na terytorium Ukrainy sam w sobie stanowił już akt pogwałcenia dotychczasowych unormowań na poziomie uniwersalnych, ale i regionalnych aktów prawnych. Celem artykułu będzie wobec tego przedstawienie, analiza i ocena regulacji prawnomiędzynarodowych (ze szczególnym uwzględnieniem unijnych), ale i krajowych (polskich), dotyczących wjazdu i pobytu Ukraińców w Unii Europejskiej (UE) w obliczu kryzysu w Ukrainie od lutego 2022 roku. Wybór właśnie Polski jako szczególnego przedmiotu analizy wynika z tego, że państwo to stało się pierwszym miejscem ucieczki i przyjęło najwięcej osób, szacowanych na kilka milionów, w związku z czym pozostaje najbardziej obciążone skutkami wojny, nie będąc równocześnie jej stroną. Przedstawione zostaną podstawy prawne wjazdu i pobytu osób uciekających z Ukrainy na terytorium Polski. Poruszone zostaną także kwestie wsparcia finansowego przeznaczanego na pomoc ofiarom konfliktu.

Na wstępie można postawić tezę, zgodnie z którą dotychczasowe regulacje prawnomiędzynarodowe okazują się być niewystarczające dla zażegnania konfliktu zbrojnego w Ukrainie nie ze względu na swoją słabość z perspektywy legislatywy, ale w wymiarze egzekwowania zawartych w nich praw. Mimo zastosowania wielu środków tymczasowych i zapobiegawczych przeciwko Rosji opartych na fundamentalnych źródłach prawa międzynarodowego publicznego i jego poszczególnych działów oraz mimo okazania szerokiego wsparcia dla strony ukraińskiej w postaci przede wszystkim wytoczenia przeciw Rosji dotkliwych sankcji, społeczność międzynarodowa wciąż nie jest w stanie wyegzekwować od Rosji zaprzestania naruszania prawa międzynarodowego. Utrudnia to znacznie prowadzenie polityki migracyjnej wewnątrz UE, a przede wszystkim na jej zewnętrznych granicach – w tym na granicach Polski, ponieważ konflikt generuje nieustające masowe ruchy ludności. Wobec tego konieczne są dalsze zmiany legislacyjne dostosowujące swoje regulacje do obecnej sytuacji geopolitycznej. W związku z powyższym w niniejszym artykule

¹ Por. Ch. Freudlsperger, F. Schimmelfennig, *Rebordering Europe in the Ukraine War: community building without capacity building*, „West European Politics” 2023, vol. 46, issue 5, s. 843–871.

wpracowane zostaną wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* pozwalające na zapewnienie jeszcze bardziej skutecznej ochrony osób uciekających z toczącego się w Ukrainie konfliktu zbrojnego i poszukujących ochrony poza granicami własnego państwa.

W pracy zastosowano metody badawcze typowe dla nauk prawnych – metodę dogmatyczną, pozwalającą na analizę i ocenę dotychczasowych unormowań prawnych, oraz prawnoporównawczą, pozwalającą na porównanie i zestawienie ze sobą różnych porządków prawnych. Pomocniczo sięgnięto także do metody statystycznej, aby ukazać skalę zaistniałego problemu.

Poziom międzynarodowy

Prawnomiędzynarodowy status i ochronę osób uciekających z Ukrainy w obliczu toczącego się konfliktu zbrojnego warto rozpocząć od skierowania uwagi na regulacje wynikające z międzynarodowego prawa uchodźczego. Ten dział prawa międzynarodowego ma bowiem na celu ochronę osób ubiegających się o pomoc od społeczności międzynarodowej ze względu na to, że ich własna ojczyzna nie jest w stanie im jej zapewnić. Zgodnie ze statystykami prowadzonymi przez Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR), w związku z toczącym się konfliktem zbrojnym, obecnie poza granicami Ukrainy znajduje się 6 242 200 osób, z których blisko 94% przebywa w Europie². Statystyki ukazują skalę problemu, z którą muszą się mierzyć przede wszystkim państwa sąsiednie.

Dokumentem stanowiącym fundament międzynarodowego prawa uchodźczego jest Konwencja dotycząca statusu uchodźców (KU) z dnia 28 lipca 1951 roku³. W świetle jej art. 1 pkt A ust. 2 uchodźcą jest osoba, która

na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa.

Jest to najpowszechniejsza legalna definicja uchodźcy, włączona do wielu regulacji międzynarodowych – w tym unijnych – oraz krajowych. Należy mieć jednak na uwadze, że celem KU jest ochrona ofiar prześladowań, a nie – jak wydawałoby

2 UNHCR, *Ukraine Refugee Situation*, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (dostęp 10.11.2023).

3 Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515.

się zgodnie z leksykalną definicją pojęcia „uchodźcy”⁴ – ofiar wojen. W związku z tym wydałoby się właściwsze nazywać osoby uciekające z Ukrainy „uchodźcami wojennymi”, co do których KU zastosowania nie ma. Status uchodźcy na mocy KU może otrzymać osoba, która dotrze na terytorium (lub granicę) obcego państwa i złoży stosowny wniosek. Warto także zwrócić uwagę na tzw. uchodźców *sur place*, czyli osoby, które nie były na mocy KU uchodźcami w momencie opuszczenia państwa pochodzenia, ale stały się nimi później w wyniku zdarzeń, jakie nastąpiły w ich kraju już po wyjeździe⁵. W świetle tematyki niniejszego artykułu są to przykładowo obywatele Rosji czy Białorusi, którzy przebywali w Polsce przed 24 lutego 2022 roku, ale z uwagi na swoje przekonania polityczne – opozycyjne względem władz własnego państwa – nie mogą do niego wrócić, a tym samym nabywają prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową na mocy KU. Z praktycznego punktu widzenia należy zwrócić uwagę, że rozpatrzenie wniosku o udzielenie statusu uchodźcy odbywa się w drodze długiej, wielomiesięcznej procedury, podczas której aplikant ma zakaz wykonywania pracy zarobkowej. W związku z tym większość Ukraińców uciekających z własnego państwa w obliczu konfliktu zbrojnego od lutego 2022 roku skorzystało z innych form ochrony, o czym w dalszej części pracy. Przedstawiając regulacje międzynarodowego prawa uchodźczego, należy podkreślić jeszcze rolę art. 33 KU i zawartej w niej zasady *non-refoulement* (zasada niezawracania), na mocy której nie można wydalić nikogo do granic terytoriów, gdzie jego życie lub zdrowie byłoby zagrożone i groziłoby mu niebezpieczeństwo prześladowania. Zasada ta zaliczana jest obecnie do zwyczajowego prawa międzynarodowego, od którego nie są uznawane żadne odstępstwa⁶. Państwa sąsiednie nie mogą wobec tego odesłać znajdujących się na ich granicy Ukraińców, których życie lub wolność byłoby zagrożone na terytorium państwa pochodzenia.

Ponadto, analizując prawnomiędzynarodowy poziom legislacji dotyczący konfliktu w Ukrainie, warto dodać, że atak wojsk rosyjskich stanowił pogwałcenie zarówno tzw. *general international law*, jak i poszczególnych części tego prawa, w tym przede wszystkim międzynarodowego prawa humanitarnego oraz międzynarodowego prawa praw człowieka, które także przyznają ofiarom konfliktu

4 Por. hasło *uchodźca*, w: S. Skorupka, H. Audarska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 852: „uciekający przed grozą wojenną, grozą powodzi; uciekinier”; W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego. Tom IX*, Warszawa 1967, s. 436: „ten, kto pod przymusem okoliczności wyjeżdża z miejsca stałego zamieszkania w celu stałego lub czasowego osiedlenia się w obcym państwie lub na innym terytorium własnego państwa; emigrant, uciekinier, wychodźca”.

5 UNHCR, *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r. Podręcznik*, Genewa 1992, s. 32.

6 G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, New York 1996, s. 143.

szeroki katalog praw. Kryterium wyboru tych działów stanowi fakt, że u podstaw ich regulacji leży wspólna aksjologia – poszanowanie godności ludzkiej oraz przyrodzonych i niezbywalnych praw człowieka⁷. Gwarancje proceduralne do objęcia ochroną osób zmuszonych opuścić terytorium Ukrainy po 24 lutego 2022 roku wynikają właśnie z wyżej wymienionych działów prawa międzynarodowego.

Rozpoczynając rozważania od tzw. części ogólnej prawa międzynarodowego, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na zasady prawa, na których opiera się cały system prawa międzynarodowego⁸. Są to zasadnicze normy regulujące stosunki między podmiotami tego prawa, a zaliczyć można do nich m.in. suwerenność państw, zakaz stosowania siły, moc wiążącą zobowiązań międzynarodowych, poszanowanie podstawowych praw człowieka⁹. Naruszenie tych zasad stanowi pogwałcenie samej istoty funkcjonowania prawa międzynarodowego, czego wyrazem są właśnie działania zbrojne Rosji na terytorium Ukrainy, powodujące zachowanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Władze rosyjskie naruszają zasady ogólne prawa międzynarodowego oraz normy prawa zwyczajowego, jakimi są m.in. zasada nieingerencji w sprawy wewnętrzne drugiego państwa bądź zakaz użycia siły groźby lub siły. Pewien wspólnie przyjęty katalog zasad prawa znajduje odzwierciedlenie w najważniejszej międzynarodowej umowie – Karcie Narodów Zjednoczonych (KNZ) z dnia 26 czerwca 1945 roku¹⁰. Naruszenie jej postanowień stanowi naruszenie porządku całej społeczności międzynarodowej. Rosja naruszyła chociażby art. 2 KNZ, w którym mowa jest o zasadach NZ, w tym o zasadzie pokojowego rozwiązywania sporów (ust. 4), a także zakaz agresji, stanowiący normę najwyższego rzędu – normę *ius cogens*, mającą charakter *erga omnes*. W związku z tym społeczność międzynarodowa jako całość ma obowiązek podjąć starania, aby zapobiegać dalszym naruszeniom tej normy, a ofiary tego konfliktu objąć stosowną prawnomiędzynarodową ochroną.

Kwestię zasad prowadzenia międzypaństwowych konfliktów zbrojnych reguluje międzynarodowe prawo humanitarne, które opiera się na postanowieniach czterech konwencji genewskich z 1949 roku¹¹ i dwóch dodatkowych protokołach

7 Por. J.C. Simeon, *Introduction*, w: J.C. Simeon (red.), *Critical issues in international refugee law. Strategies Toward Interpretative Harmony*, Cambridge 2010, s. 39.

8 Por. J.M.B. Balouziyeh, Esq., *Principles of International Law*, „Lake Mary” 2016, s. 51–60.

9 W. Czaplński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 5.

10 Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90. Por. The International Law Commission, *Principles of International Law recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal, with commentaries*, „Yearbook of the International Law Commission” 1950, vol. II, s. 374–378.

11 Konwencje Genewskie z dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r., nr 38, poz. 171).

do nich z 1977 roku¹² oraz wielu innych konwencji obejmujących jego specyfikę, tj. m.in. kwestie różnicy między sposobami traktowania cywilów i wojskowych, opieki nad rannymi i chorymi, dostępu do personelu medycznego, atakowania obiektów cywilnych (zakaz) a obiektów militarnych, używania odpowiednich metod i sposobów prowadzenia walki. Regulacje tego działu prawa międzynarodowego mają znaczenie przede wszystkim dla osób, które jeszcze znajdują się na terytorium Ukrainy – umożliwiają niesienie im pomocy dzięki działalności organizacji pomocowych (takich jak Międzynarodowy Czerwony Krzyż). Jeśli bowiem strony konfliktu nie są w stanie zapewnić pomocy ludności cywilnej i osobom, które nie biorą już w nim udziału, to organizacje humanitarne mogą zaoferować bezstronne usługi potrzebującym. Niemniej organizacje te wspierają także uciekinierów znajdujących się w państwie sąsiednim, włączając się w zapewnianie podstawowych potrzeb humanitarnych, takich jak żywność, bezpieczny nocleg¹³. Ponadto warto dodać, że tak naprawdę o międzynarodowym konflikcie zbrojnym w Ukrainie można mówić od 2014 roku, kiedy Rosja zajęła Krym i rozpoczęła tam trwającą do dziś okupację¹⁴, a ponadto dążyła do przejęcia władzy w Doniecku i Ługańsku. W związku z tym przepisy prawa humanitarnego miały zastosowanie na jej terytorium na blisko 8 lat przed wybuchem obecnego konfliktu. Pociągnięcie Rosji do odpowiedzialności przed Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) było możliwe dzięki klauzuli sądowej zawartej w Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z dnia 9 grudnia 1948 roku¹⁵, 26 lutego 2022 roku Ukraina złożyła na podstawie tej klauzuli skargę do MTS przeciwko Rosji, zarzucając jej dokonywanie aktów ludobójstwa na swoim terytorium. Mimo że postępowanie będzie trwało prawdopodobnie latami ze względu na stopień formalizacji, to istotne jest to, że w trybie natychmiastowym Ukraina wniosła o zastosowanie środków tymczasowych. MTS 16 marca 2022 roku nakazał Rosji niezwłoczne zawieszenie „specjalnej operacji wojskowej” rozpoczętej 24 lutego 2022 roku oraz niezwłoczne zapewnienie, że

any military or irregular armed units which may be directed or supported by it, as well as any organizations and persons which may be subject to its control, direction or influence,

12 Protokoły dodatkowe do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175).

13 Por. International Rescue Committee, Ukraine Crisis, <https://www.rescue.org/topic/ukraine-crisis> (dostęp 10.11.2023).

14 Por. M. Marcinko, B. Rogala, *The Ukrainian crisis: a test for international law?*, „Polish Review of International and European Law” 2016, vol. 5, issue 1, s. 37–71.

15 International Court of Justice, *Ukraine institutes proceedings against the Russian Federation and requests the Court to indicate provisional measures*, 27.02.2022, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220227-PRE-01-00-EN.pdf> (dostęp 10.10.2023).

take no steps in furtherance of the military operations which have as their stated purpose and objective preventing or punishing Ukraine for committing genocide¹⁶.

Pytaniem pozostaje oczywiście faktyczne zastosowanie się władz rosyjskich do tej decyzji i wyciągnięcie następczo odpowiednich konsekwencji w przypadku dokonywania zbrodni na ludności cywilnej Ukrainy.

W sytuacji konfliktu zbrojnego ochrona ofiar wzmocniana jest komplementarnie także postanowieniami międzynarodowego prawa praw człowieka. Ma ono znaczenie fundamentalne dla unormowania ochrony praw przyrodzonych, w tym prawa do życia, zakazu tortur, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. To właśnie prawa człowieka mają kluczowe znaczenie w kwestii umożliwienia wjazdu i pobytu osobom poszukującym ochrony poza terytorium państwa pochodzenia¹⁷. Naruszenia tych praw – mające miejsce przede wszystkim w sytuacji prowadzenia nieuprawnionych ataków na ludność cywilną – pozostają w sprzeczności z postanowieniami najważniejszych aktów prawnych zaliczanych do międzynarodowego prawa praw człowieka i mogą tym samym stać się przedmiotem postępowań przed trybunałami i organami quasi-sądowymi utworzonymi na mocy odpowiednich traktatów prawno-człowieczych – takich jak Komitet Praw Człowieka¹⁸ czy Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz)¹⁹. Niestety, w stosunku do tego ostatniego zakres działań został mocno ograniczony, ponieważ 16 marca 2022 roku Rosja została wykluczona z RE²⁰, a pół roku później – 16 września 2022 roku – przestała być stroną EKPC, w związku z czym pozostaje podległa

16 International Court of Justice, *Allegations of genocide under the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Order 16.03.2022, s. 3, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf> (dostęp 10.10.2023).

17 Traktaty prawno-człowiecze gwarantują m.in. prawo do życia, zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej, prawo do azylu, prawo do bezpieczeństwa osobistego, prawo do edukacji, prawo do pracy i wypoczynku itd. Do najważniejszych aktów prawno-człowieczych należą m.in. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) z dnia 10 grudnia 1948 r.; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (MPPOiP; Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167); Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (MPPGSK; Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169); Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (tzw. Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPC) z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284); Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 326/391; OJ C 326, 26.10.2012, s. 391–407).

18 Powołany na mocy art. 28 MPPOiP.

19 Powołany na mocy art. 19 EKPC.

20 Committee of Ministers, *The Russian Federation is excluded from the Council of Europe*, 16.03.2022, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe> (dostęp 12.10.2023).

jurysdykcji przed ETPCz jedynie w zakresie spraw wszczętych i niezakończonych przed tym terminem²¹. Należy do nich m.in. skarga międzypaństwowa²², w której interwenientami stało się dotychczas 31 państw, w tym Polska²³.

Poziom regionalny – europejski (unijny)

Na poziomie europejskim najważniejszymi instytucjami, które podjęły się pomocy Ukraińcom i walczyły z bezprawiem toczącym się w ich państwie, były UE, RE oraz NATO. Ze względu na objętość niniejszego opracowania uwaga skupiona pozostanie na UE.

UE zareagowała błyskawicznie na wkroczenie rosyjskich wojsk do Ukrainy 24 lutego 2022 roku, potępiając jednoznacznie ten wrogi akt i udzielając Ukrainie natychmiastowego wsparcia politycznego, humanitarnego, finansowego i militarnego²⁴. W odpowiedzi na atak wprowadziła wiele sankcji – początkowo

21 Na dzień wystąpienia z EKPC prowadzonych było ponad 17 tys. Skarg przeciwko Rosji, a ponad 2 tys. wydanych już wyroków oczekiwało na wykonanie. Zob. Council of Europe, *Russia ceases to be party to the European Convention on Human Rights*, 16.09.2022, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/russia-ceases-to-be-party-to-the-european-convention-on-human-rights#> (dostęp 12.10.2023). Por. Council of Europe, *Russian Federation and the Council of Europe*, <https://www.coe.int/en/web/execution/russian-federation> i European Court of Human Rights, *Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights*, 22.03.2022, https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG.pdf (dostęp 12.10.2023).

22 ETPCz, *Ukraina i Niderlandy przeciwko Rosji*, skarga nr 11055/22, 28 lutego 2022 r., połączona w dniu 17.02.2023 ze skargami nr 8019/16, 43800/14 i 28525/20. European Court of Human Rights, *Eastern Ukraine and flight MH17 case declared partly admissible*, 25.01.2023, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7550165-10372782&filename=Grand%20Chamber%20decision%20Ukraine%20and%20the%20Netherlands%20v.%20Russia%20-%20Flight%20MH17%20and%20eastern-Ukraine-conflict%20case%20partially%20admissible%2C%20will%20proceed%20to%20judgment.pdf> (dostęp 12.10.2023).

23 European Court of Human Rights, *Update on the third-party intervention requests granted in Inter-State case Ukraine and the Netherlands v. Russia*, 17.03.2023, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7598878-10452070&filename=Update%20on%20the%20third-party%20intervention%20requests%20granted%20in%20Inter-State%20case%20Ukraine%20and%20the%20Netherlands%20v.%20Russia.pdf> (dostęp 12.10.2023).

24 Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejska solidarność z uchodźcami i osobami uciekającymi z Ukrainy*, COM/2022/107 final, Strasburg 8.03.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52022DC0107> (dostęp 12.10.2023) i Komisja Europejska, *Pomoc UE dla Ukrainy*, https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_pl (dostęp 12.10.2023). Por. S. Blockmans (red.), *A transformational moment? The EU's response to Russia's war in Ukraine*, Brussels 2022, s. 2–3.

indywidualnych, a kolejno gospodarczych. Dotychczas wprowadzono 11 takich pakietów, obejmujących swym zakresem takie obszary polityki jak finanse, transport, energia, surowce i inne towary, przemysł, obrona, polityka wizowa²⁵. Podobne środki – choć o mniejszym zasięgu – zastosowano wobec Białorusi, która od początku wspiera stronę rosyjską²⁶. Sankcje te są sukcesywnie przedłużane i – zdaje się – będą do czasu zakończenia konfliktu²⁷. Warto dodać, że istotnym manifestem politycznym było złożenie przez Ukrainę 1 marca 2023 roku wniosku o członkostwo w UE. Chociaż do realnego przystąpienia do organizacji jeszcze długa wieloletnia droga, to krok ten stanowi jednoznaczny deklarację odnośnie do szukania przyszłych związków Ukrainy z Zachodem bardziej niż ze Wschodem²⁸. UE nieustannie wspiera Ukrainę w sektorze dyplomacji, ściganiu zbrodni międzynarodowych, bezpieczeństwie jądrowym, sektorach energii i handlu, sektorach edukacji i badań, cyberodporności i transformacji cyfrowej, ochronie i odbudowie dziedzictwa kulturowego oraz walce z rosyjską dezinformacją²⁹. Masowy napływ osób z Ukrainy do UE wymusił potrzebę stałego analizowania i monitorowania przepływu osób, do czego zaangażowano przede wszystkim takie agencje, jak Europejska Agencja

25 Zob. Komunikaty prasowe Rady UE: z dnia 23.02.2022, 25.02.2022, 28.02.2022, 2.03.2022, 15.03.2022, 8.04.2022, 3.06.2022, 21.07.2022, 6.10.2022, 16.12.2022, 25.02.2023, 23.06.2023 dostępne na stronie: Rada Europejska, Rada UE, *Reakcja UE wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/> (dostęp 12.10.2023). Por. Komisja Europejska, *Sankcje UE wobec Rosji w związku z inwazją na Ukrainę*, https://eu-so-lidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_pl (dostęp 12.10.2023).

26 Rada Europejska, Rada UE, *Belarus' role in the Russian military aggression of Ukraine: Council imposes sanctions on additional 22 individuals and further restrictions on trade*, 2.03.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/02/belarus-role-in-the-russian-military-aggression-of-ukraine-council-imposes-sanctions-on-additional-22-individuals-and-further-restrictions-on-trade/> (dostęp 12.10.2023). Rada UE, *Russia's military aggression against Ukraine: EU agrees new sectoral measures targeting Belarus and Russia*, 9.03.2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/09/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-agrees-new-sectoral-measures-targeting-belarus-and-russia/> (dostęp 12.10.2023).

27 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Kalendarium – sankcje UE wobec Rosji w sprawie Ukrainy*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> (dostęp 12.10.2023).

28 23 czerwca 2022 r. na szczycie Rady Europejskiej przywódcy UE przyznali Ukrainie i Mołdawii status kraju kandydującego do UE. Rada Europejska, *Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie Ukrainy, wniosków o członkostwo złożonych przez Ukrainę, Republikę Mołdawii i Gruzję, Bałkanów Zachodnich oraz stosunków zewnętrznych*, 23.06.2022, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/> (dostęp 12.10.2023).

29 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Solidarność UE z Ukrainą – infografika*, 14.03.2023, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/eu-assistance-ukraine/> (dostęp 15.10.2023).

Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA) i Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zapewniając wsparcie operacyjne państwom członkowskim.

Wjazd i pobyt osób uciekających z Ukrainy w wyniku konfliktu zbrojnego prowadzonego od 24 lutego 2022 roku na teren UE regulowane są przede wszystkim na mocy instrumentów unijnych zaliczanych do Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA)³⁰. Prowadzenie polityki migracyjnej należy do kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie³¹. Do najważniejszych aktów prawnych w tym zakresie należą: dyrektywa kwalifikacyjna (2011/95/UE)³², dyrektywa proceduralna (2013/32/UE)³³, dyrektywa recepcyjna (2013/33/UE)³⁴, rozporządzenie Dublin III (604/2013)³⁵, rozporządzenie EURODAC (603/2013)³⁶.

30 Na temat rozwoju WESA zob. Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, *Wspólny europejski system azylowy*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/pigulki/system_azylowy.pdf (dostęp 15.10.2023); V. Chetail, *The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?*, w: V. Chetail, P. DeBruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System: the New European Refugee Law*, „Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2564990” 2016, s. 3–38.

31 Art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).

32 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. Urz. UE L 337/9; OJ L 337, 20.12.2011, s. 9–26).

33 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz. Urz. UE L 180/60; OJ L 180, 29.6.2013, s. 60–95).

34 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz. Urz. UE L 180/96; OJ L 180, 29.6.2013, s. 96–116).

35 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180/31; OJ L 180, 29.6.2013, s. 31–59).

36 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds.

Niemniej wojna w Ukrainie spowodowała przyjęcie przez UE wielu dokumentów³⁷ modyfikujących dotychczasowe regulacje prawne w celu jak najszybszego niesienia pomocy ofiarom, mające wpływ także na regulacje polskie. Fundament ochrony uciekinierów z Ukrainy stanowi Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 roku w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami³⁸.

Unia Europejska w rekordowym tempie, bo już 4 marca 2022 roku, przyjęła Decyzję Wykonawczą Rady 2022/382 stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony³⁹. Masowy napływ osób nie był trudny do udowodnienia, bo już w ciągu kilkunastu dni granicę UE przekroczyło 3 mln osób⁴⁰. Decyzja Rady 2022/382 stanowi kluczowe narzędzie regulacji statusu prawnego osób uciekających z terenu Ukrainy przed wojną do UE, nadając im równocześnie prawo pobytu, dostęp do zakwaterowania, pomocy społecznej, opieki medycznej, opieki prawnej, rynku pracy, edukacji, usług bankowych czy prawo do przeniesienia się do innego państwa UE przed wydaniem dokumentu pobytowego⁴¹. Szczegółowy zakres dostępu do tych praw pozostawiony został jednak regulacjom wewnętrznym państw członkowskich. Ponadto Ukraińcy mający paszporty biometryczne lub obywatele innych państw, niepotrzebujący wizy krótkoterminowej, aby wjechać do UE, po wjeździe mogą swobodnie podróżować w strefie

Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przekrojeniu Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L 180/31; OJ L 180, 29.6.2013, s. 1–30).

37 EUR-Lex, *EU measures in solidarity with Ukraine*, <https://eur-lex.europa.eu/content/news/eu-measures-solidarity-ukraine.html> (dostęp 15.10.2023).

38 Dz. Urz. UE L 212/12; OJ L 212, 7.8.2001, s. 12–23.

39 Dz. Urz. UE L 71/22; OJ L 71, 4.3.2022, s. 1–6. Na mocy art. 2 katalog osób objętych ochroną obejmuje: a) obywateli Ukrainy zamieszkałych w Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r.; b) bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie; oraz c) członków rodzin osób, o których mowa w lit. a) i b).

40 Komisja Europejska, *Ochrona uchodźców*, 18.03.2022, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/ochrona-uchodzcow-2022-03-18_pl (dostęp 15.10.2023).

41 Komisja Europejska, *Temporary Protection Directive Factsheet*, 2.03.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_22_1472 (dostęp 15.10.2023). Por. Komisja Europejska, *Informacje dla osób uciekających z Ukrainy przed wojną*, https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine_pl (dostęp 15.10.2023) i Komisja Europejska, *Kraje UE przygotowują się do przyjęcia osób uciekających z Ukrainy*, https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-countries-welcoming-those-fleeing-ukraine_pl (dostęp 15.10.2023).

Schengen przez 90 dni w ciągu 180-dniowego okresu⁴². Dokonując analizy postawień Decyzji Rady 2022/382, należy podkreślić, że UE uznaje *de facto* Ukraińców za uchodźców wojennych, ale ze względu na pilną potrzebę wprowadzenia szybkiej pomocy należy im udzielić tymczasowej ochrony⁴³. Do jednej z największych zalet wprowadzenia tej decyzji należy to, że pozwoliła ona na uniknięcie nadmiernego obciążenia i zatorów komunikacyjnych systemów azylowych oraz usług recepcyjnych państw członkowskich⁴⁴, które pozostają w dużej mierze niewydolne od czasu wybuchu kryzysu migracyjnego w 2015 roku. Natychmiastowe umożliwienie pobytu i pracy Ukraińcom udowodniło możliwość szybkiej integracji dużych grup cudzoziemców ze społeczeństwem przyjmującym, stanowiąc tym samym pozytywny wymiar zjawiska migracji, przynoszący korzyści obu stronom. Takie rozwiązanie legislacyjne można określić wręcz rewolucyjnym na skalę UE, bowiem UE – zmagająca się od ponad 8 lat z wyzwaniem udzielenia ochrony kilkumilionowej grupie osób z Afryki i Bliskiego Wschodu – po raz pierwszy wprowadziła możliwość wyboru państwa członkowskiego, na terenie którego cudzoziemiec chce przebywać i korzystać z praw związanych z ochroną tymczasową, i – co także istotne – możliwość swobodnego podróżowania po strefie Schengen. Stanowi to ogromną zmianę w polityce migracyjnej UE i być może jest asumptem do szerszych legislacyjnych zmian w tym obszarze. Decyzja Rady 2022/382 udowodniła, że UE jest w stanie przyjąć kilkumilionową grupę osób uciekających przed wojną w sposób natychmiastowy, zapewniając im godne warunki pobytu. Zapewnienie dostępu do rynku pracy i edukacji pozwoliło na integrację społeczną i ekonomiczną przybywających osób, a swobodne przemieszczanie się między państwami UE może być pojmowane jako zaleta⁴⁵. Warto mieć na uwadze te argumenty w celu reformowania WESA względem legalizacji osób o narodowości innej niż ukraińska.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o kwestii finansowej – dotychczas UE wydała 82 mld euro na wsparcie Ukrainy i państw członkowskich w następujący sposób: 31 mld na pomoc gospodarczą, 9,4 mld na dotacje, pożyczki i gwarancje państw członkowskich, 17 mld na pomoc dla uchodźców w UE, 25 mld na wsparcie wojskowe. Środki te pochodzą m.in. z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym,

42 Komisja Europejska, *Uchodźcy z Ukrainy: Twoje prawa w UE*, https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-your-rights-eu_pl (dostęp 15.10.2023).

43 I. Malanchuk, *Legal Framework for the Protection of Ukrainian Refugees: A Comparative Study*, „Problems of Legality” 2023, issue 160, s. 237.

44 Ibidem, s. 244.

45 Por. E. Guild, K. Groenendijk, *The impact of war in Ukraine on EU migration*, „Frontiers in Human Dynamics” 2023, nr 5, s. 1–17.

Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz z funduszy takich programów jak: „Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy” (REACT-EU), InvestEU, Instrument Wsparcia Technicznego, Erasmus+⁴⁶, a 14 mln otrzymało pomoc humanitarną⁴⁷. Otwartym pytaniem pozostaje kwestia dalszego finansowania działań Ukrainy przez UE oraz odbudowanie jej po zakończeniu konfliktu⁴⁸.

Poziom krajowy

Polska od początku wybuchu konfliktu zbrojnego w Ukrainie stała się miejscem największego napływu osób uciekających przed wojną. W samym 2022 roku osobowy ruch graniczny cudzoziemców na granicy polsko-ukraińskiej w kierunku do Polski wyniósł 9 436 203, a z Polski 7 376 721 osób, co stanowi wzrost o ponad 100% względem poprzedniego roku⁴⁹. Trudno oszacować, ile dokładnie tych osób pozostaje na terytorium RP, ponieważ część mogła wyjechać dalej do UE dzięki braku kontroli w strefie Schengen. Niemniej na terytorium Polski wciąż pozostaje około 1,4 mln takich osób, przy czym warto zwrócić uwagę, że Polska była miejscem docelowym dla Ukraińców szukających pracy i miejsca do życia na długo przed wybuchem wojny – ich liczba szacuje się na kolejne około 2 mln⁵⁰. Ta kilkumilionowa liczba cudzoziemców przyjeźdzących do Polski stanowi niezaprzeczalny fakt, że Polska jest jednym z tych państw członkowskich UE, które przyjęły najwięcej osób uciekających przed wojną od czasów drugiej wojny światowej⁵¹.

46 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Solidarność UE z Ukrainą*. Więcej na ten temat zob. Komisja Europejska, *Economy and Finance, Ukraine*, https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_pl (dostęp 20.10.2023).

47 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Solidarność UE...*, 14.03.2023, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/eu-assistance-ukraine/> (dostęp 20.10.2023). Więcej na ten temat zob. Komisja Europejska, *Economy and Finance, Ukraine*, https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_pl (dostęp 20.10.2023).

48 Zob. Y. Gorodnichenko, I. Sologoub, B.W. di Mauro (red.), *Rebuilding Ukraine: Principles and policies*, London–Paris 2022.

49 Komenda Główna Straży Granicznej, *Statystyki SG*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (dostęp 20.10.2023).

50 Unia Metropolii Polskich, *Ukraińcy w Polsce: UMP o rozwiązaniach mieszkaniowych dla samorządów*, 27.10.2022, <https://metropolie.pl/arttykul/ukraincy-w-polsce-ump-o-rozwiazaniach-mieszkaniowych-dla-samorzadow-1> (dostęp 20.10.2023).

51 Por. Komisja Europejska, *Statystyki dotyczące migracji do Europy*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pl (dostęp 20.10.2023).

Wjazd i pobyt cudzoziemców na terenie Polski regulowany jest poprzez ratyfikowane umowy międzynarodowe, akty prawa unijnego oraz prawo krajowe⁵². Od 24 lutego 2022 r. społeczeństwo polskie natychmiastowo ruszyło do pomocy, a władze bardzo szybko uchwałyły nową ustawę kierowaną specjalnie do osób poszukujących ochrony w wyniku tego konkretnego konfliktu – ustawę z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁵³. Na mocy tej ustawy obywatele Ukrainy są uprawnieni do legalnego pobytu w Polsce w okresie 18 miesięcy, licząc od 24 lutego 2022 roku, jeżeli przybyli do Polski od tego dnia w związku z działaniami wojennymi oraz deklarują chęć pozostania w Polsce. Ustawa przedłużyła także odpowiednio inne dokumenty legalizujące pobyt w Polsce (np. wize krajowe, zezwolenia na pobyt czasowy, wize Schengen, ruch bezwizowy), aby rozszerzyć im możliwość pozostania w dotychczasowym miejscu zamieszkania⁵⁴. Co istotne, Ukraińcy przybywający do Polski zostali zobligowani do uzyskania numeru PESEL (Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności), aby potwierdzić korzystanie z ochrony czasowej oraz uzyskać dostęp do wielu usług i praw przewidzianych w ustawie⁵⁵. Tym samym osoby korzystające z ochrony na mocy ustawy zostały wyłączone z obowiązku składania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na mocy przepisów unijnych, co stanowi pierwszy tego typu wyjątek w historii polskiej legislacji.

Ustawa przyznała Ukraińcom bardzo szeroki katalog praw, zrównując ich z wieloma prawami przysługującymi obywatelom polskim – i zrobiła to w sposób dużo

52 Por. J. Chlebny, *Stosowanie konwencji praw człowieka w sprawach o nadanie statusu uchodźcy*, w: J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 59–74; J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999.

53 Dz.U. z 2022 r., poz. 583. Na mocy art. 1 katalog osób objętych ochroną obejmuje: 1. obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o obywatelu Ukrainy, rozumie się przez to także nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybył on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa i nie jest obywatelem polskim ani obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

54 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, EURES, *Living and working in Poland*, Warszawa 2022, <https://eures.praca.gov.pl/documents/350063/463622/polska-2str-ang.pdf/7b16a16f-9024-4765-ccfb-1537db0ce14c?t=1672836709287> (dostęp 20.10.2023).

55 Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Obywatele Ukrainy w Polsce – aktualne dane migracyjne*, 24.02.2023, <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce--aktualne-dane-migracyjne> (dostęp 20.10.2023).

szerszy, aniżeli obligowały ją do tego regulacje unijne. Na mocy klauzuli narodowej zrównano Ukraińcom dostęp do m.in. prawa do wykonywania pracy i prowadzenia działalności gospodarczej bez konieczności posiadania zezwolenia, dostęp do świadczeń zdrowotnych i opieki medycznej, dostęp do bezpłatnej edukacji dla dzieci i młodzieży do 18. roku życia oraz możliwość nieodpłatnego kontynuowania studiów. Dopuszczalne jest przekraczanie granicy do innych państw strefy Schengen na okres do 90 dni, a na terytorium Polski umożliwiono bezpłatne przejazdy komunikacją miejską i polskimi kolejami. Zapewniono szeroką pomoc socjalną dla obywateli Ukrainy – uzyskali oni dostęp do świadczeń rodzinnych (m.in. zasiłku rodzinnego, jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, świadczeń rodzicielskich, świadczeń pielęgnacyjnych), świadczenia wychowawczego (comiesięczne świadczenie w wysokości 500 zł na dziecko), świadczenia dobrego start (jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł na rozpoczęcie roku szkolnego), rodzinnego kapitału opiekuńczego, dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, w klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, pomoc w postaci jednorazowego świadczenia pieniężnego na utrzymanie w wysokości 300 zł. Dla osób fizycznych i prawnych udzielających pomocy przewidziano pewne preferencje podatkowe⁵⁶. Dokonując podsumowania rozwiązań ustawowych względem uciekających z Ukrainy, należy podkreślić, że zmiany legislacyjne odzwierciedlają dynamiczne i ewoluujące podejście do zarządzania złożonymi wyzwaniami przez napływ uchodźców do regionu⁵⁷, wykazując tym samym odpowiedzialne podejście do wywiązywania się z nałożonych przez traktaty prawnomiędzynarodowe zobowiązań, szczególnie w świetle praw człowieka. Polskie regulacje prawne pozwoliły na natychmiastową integrację Ukraińców ze społeczeństwem przyjmującym, zapewniając im szeroki katalog środków pomagających odnaleźć się w nowym miejscu pobytu. Warto mieć jednak na uwadze, że przedmiotowa ustawa ulega ograniczeniom temporalnym, w związku z tym konieczne będą dalsze rozwiązania legislacyjne w celu zapewnienia ochrony Ukraińcom po 4 marca 2024 roku⁵⁸.

W samym 2022 roku pomoc Ukraińcom kosztowała Polskę około 35–40 mld zł, z czego 10 mld to wydatki na broń, 6 mld to wsparcie dla przybywających osób bezpośrednio z budżetu państwa, około 10 mld to pomoc ze strony samorządów

56 Por. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Сайт для громадян України*, <https://www.gov.pl/web/ua> (dostęp 20.10.2023).

57 Por. I. Malanchuk, *Legal...*, s. 239.

58 Możliwe scenariusze dalszej pomocy w tej sytuacji por. E. Guild, K. Groenendijk, *The impact...*, s. 12–16.

i organizacji pozarządowych oraz około 10 mld to prywatna pomoc Polaków⁵⁹. Polacy wykazali bardzo otwartą postawę wobec pomocy Ukraińcom, dążyli do integracji z nimi i nie zanotowano większych problemów społecznych związanych z ich pobylem, tym bardziej że zdecydowana większość osób uciekających z Ukrainy, która pozostała na terytorium Polski, podjęła pracę.

Wnioski

Wjazd i pobyt Ukraińców w UE w wyniku konfliktu zbrojnego prowadzonego od 24 lutego 2022 roku regulowany jest na poziomie prawa międzynarodowego, prawa UE i praw krajowych państw przyjmujących. Wyciągając wnioski z analizy pierwszego z tych poziomów, można dojść do wniosku, że jedną z głównych barier przy objęciu ochroną osób uciekających z Ukrainy na mocy międzynarodowego prawa uchodźczego pozostaje wąska definicja uchodźcy. Wymaga ona bowiem udowodnienia uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, przez co większość osób poszukujących ochrony może nie kwalifikować się do uzyskania statusu uchodźcy na mocy KU. Regulacje konwencyjne mogą nie znaleźć zastosowania także w wyniku długotrwałej, skomplikowanej procedury nadawania tego typu ochrony, w związku z czym pożądana byłaby pogłębiona weryfikacja i redefinicja art. 1 KU na forum międzynarodowym. Kluczową formą ochrony wynikającą z KU pozostaje zasada *non-refoulement*, mająca współcześnie charakter powszechny, od której żadne odstępstwo nie jest dozwolone.

Warto dodać, że ochrona uciekinierów z Ukrainy wynika również z postanowień tzw. *general international law* oraz zobowiązań traktatowych zaliczanych do poszczególnych działów tego prawa – przede wszystkim w zakresie międzynarodowego prawa humanitarnego i międzynarodowego prawa praw człowieka. To właśnie te ostatnie stanowią gwarancje proceduralne ochrony pewnych praw przyrodzonych, należnych w równym stopniu wszystkim ludziom bez względu na ich rasę, religię, narodowość czy przynależność do określonej grupy społecznej. Należą do nich prawo do bezpieczeństwa osobistego, prawo do życia, wolność od tortur i niehumanitarnego traktowania, prawo do poszukiwania ochrony poza miejscem zamieszkania. Zostały one uregulowane w wielu aktach prawnych, dlatego problemem nie jest brak regulacji w tym zakresie na poziomie uniwersalnym, ale niemożność skutecznego wyegzekwowania ich postanowień od strony rosyjskiej.

⁵⁹ Infor, *Polska pomoc dla Ukrainy 2022 – ile kosztowała?*, 27.12.2022, <https://www.infor.pl/prawo/nawosci-prawne/5635962,Polska-pomoc-dla-Ukrainy-2022-ile-kosztowala.html> (dostęp 20.10.2023).

Niestety, zmuszanie jakichkolwiek władz do dokonania pewnych poczynań środkami innymi niż dopuszczalne (środki pokojowe / legalne wprowadzanie sankcji) stanowiłoby naruszenie zasady suwerenności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne drugiego państwa i samo w sobie byłoby środkiem nielegalnym. Pozostaje zatem jedynie wprowadzanie kolejnych środków odwetowych, które osłabią pozycję państwa-agresora i przyczynią się do zakończenia wojny. Pożądanym byłoby zwiększenie aktywności ze strony ONZ – mimo braku efektywności RB ONZ, większą rolę widać w działalności ZO ONZ jako inicjatora i koordynatora międzynarodowej współpracy o największym zasięgu, zdolnej do osiągnięcia kompromisów miękкими sposobami. Zalecanym byłoby też dążenie do rozwiązywania źródeł konfliktów zbrojnych, a także wspieranie UNHCR i organizacji humanitarnych w realizacji zobowiązań międzynarodowych.

Na poziomie regionalnym, europejskim, kluczową rolę w przyjęciu ofiar wojny w Ukrainie odegrała – i wciąż odgrywa – UE. Dzięki szeroko zakrojonej pomocy już od pierwszego dnia konfliktu miliony Ukraińców uzyskały wsparcie polityczne, humanitarne, finansowe i militarne. Najważniejszym aktem prawnym ułatwiającym ich wjazd i pobyt na terenie UE była decyzja Rady 2022/382, która zapewniła szeroki dostęp do usług, z których korzystają obywatele UE. Zagwarantowanie tego dostępu w tak ekspresowym tempie spotkało się z żywą aprobatą i stanowi dowód na to, że decyzje polityczne – i idące za nimi regulacje prawne – nie zawsze muszą trwać długo i być nieefektywne. Regulacje zawarte we wspomnianej decyzji Rady mogą stanowić asumpt do dalszych, szerokich reform polityki migracyjnej UE, zmierzających do sprawnej integracji osób poszukujących ochrony ze społeczeństwem przyjmującym. Dotychczasowe funkcjonowanie WESA w obliczu masowej liczby ludności nie eliminuje jednak wszystkich trudności proceduralnych w UE, z jakimi muszą się mierzyć osoby, które po inwazji Rosji uciekły z Ukrainy⁶⁰. Przebywając w państwach członkowskich UE mogą spotykać się w rzeczywistości z różnym poziomem dostępu do poszczególnych elementów ochrony międzynarodowej (takich jak długość rozpatrywania wniosku o legalizację pobytu czy programów integrujących ze społeczeństwem przyjmującym). Ważną rolę w tym zakresie mają do odegrania agencje UE takie jak Frontex, AUEA i Europol, które mogą pomóc państwom członkowskim, by ich działania były jeszcze bardziej skoordynowane i efektywne. Wymaga to jednak przewyciężenia wewnętrznych problemów samych agencji i dostosowanie ich programów prac do nowych wyzwań migracyjnych. Z uwagi na to,

⁶⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, *People fleeing Ukraine struggle in the EU, as survey reveals*, 28.02.2023, <https://fra.europa.eu/en/news/2023/people-fleeing-ukraine-struggle-eu-survey-reveals> (dostęp 20.10.2023).

że po upływie roku sytuacja na wschodnich zewnętrznych granicach UE wciąż jest mocno niestabilna, potrzeba rozwiązania tych problemów staje się pilna⁶¹.

Polska może stanowić wzór do naśladowania dla pozostałych państw członkowskich w zakresie przyjęcia i pomocy osobom uciekającym z Ukrainy od lutego 2022 roku. Stała się schronieniem dla kilku milionów osób, udzielając im pomocy własnym ogromnym kosztem. Wprowadzona w ciągu kilku dni ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa przyznała znacznie szerszy zakres praw, aniżeli obowiązywały do tego Polskę akty unijne. Pożądanym byłoby wypracowywanie dalszych rozwiązań integrujących oba społeczeństwa, co wydaje się być nieuniknione ze względu na to, że wiele osób – choćby chciało – nie ma do czego wrócić, ponieważ ich domy w Ukrainie zostały zdewastowane. Pomoc powinna być prowadzona komplementarnie wobec rozwiązań unijnych, aby hasło „jedność w różnorodności” odnajdywało swój realny wymiar.

Bibliografia

- Balouziyeh J.M., Esq., *Principles of International Law*, „Lake Mary” 2016.
- Białocerkiewicz J., *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999.
- Blockmans S. (red.), *A transformational moment? The EU's response to Russia's war in Ukraine*, Brussels 2022.
- Chetail V., *The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?*, w: V. Chetail, P. DeBruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System: the New European Refugee Law*, „Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2564990” 2016.
- Chlebny J., *Stosowanie konwencji praw człowieka w sprawach o nadanie statusu uchodźcy*, w: J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego. Tom IX*, Warszawa 1967.
- Freudspurger Ch., Schimmelfennig F., *Rebordering Europe in the Ukraine War: community building without capacity building*, „West European Politics” 2023, Vol. 46, Issue 5.
- Goodwin-Gill G., *The Refugee in International Law*, New York 1996.
- Gorodnichenko Y., Sologoub I., di Mauro B.W. (red.), *Rebuilding Ukraine: Principles and policies*, London–Paris 2022.

⁶¹ J. Szymańska, *Zaangażowanie agencji UE w pomoc państwom przyjmującym uchodźców z Ukrainy*, „Biuletyn PISM” 2022, nr 66 (2485), s. 2.

- Guild E., Groenendijk K., *The impact of war in Ukraine on EU migration*, „Frontiers in Human Dynamics” 2023, nr 5.
- Malanchuk I., *Legal Framework for the Protection of Ukrainian Refugees: A Comparative Study*, „Problems of Legality” 2023, Issue 160.
- Marcinko M., Rogala B., *The Ukrainian crisis: a test for international law?*, „Polish Review of International and European Law” 2016, Vol. 5, Issue 1.
- Simeon J.C., *Introduction*, w: J.C. Simeon (red.), *Critical issues in international refugee law. Strategies Toward Interpretative Harmony*, Cambridge 2010.
- Skorupka S., Audarska H., Lempicka Z., *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969.
- Szymańska J., *Zaangażowanie agencji UE w pomoc państwom przyjmującym uchodźców z Ukrainy*, „Biuletyn PISM” 2022, nr 66 (2485).

Ukrainians' entry to and stay in the European Union in the face of the armed conflict since February 2022 – legal aspects with a particular focus on the case of Poland

Abstract

The aim of this article is to present international law regulations (including EU laws) on Ukrainians' entry to and stay in Poland in the face of the outbreak of the armed conflict in Ukraine on 20 February 2022. The analysis covers acts of international law, with a particular focus on acts of EU law which are relevant to Ukraine's situation today and its consequences for Poland. *De lege lata* and *de lege ferenda* conclusions are drawn that will ensure even more effective protection of persons who flee the armed conflict currently going on in Ukraine and who seek protection in Poland. The methodology applied in the research covers two basic methods typical to law studies - an analysis of the law in force and legal comparison, also aided by the statistical method.

Keywords: international law, European Union law, war in Ukraine, international migration law, international refugee law

CYTOWANIE

Szwed A., *Wjazd i pobyt Ukraińców w Unii Europejskiej w obliczu konfliktu zbrojnego od lutego 2022 roku – aspekty prawne ze szczególnym uwzględnieniem przypadku Polski*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 107–125, DOI: 10.18276/ais.2024.47-07.



Bartłomiej Wikłański
dr
Uniwersytet Rzeszowski
e-mail: wiklanski.bartlomiej@gmail.com
ORCID: 0000-0003-3948-5052



Tryb zamówienia z wolnej ręki a zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych

Streszczenie

Niniejsze opracowanie dotyczy problematyki funkcjonowania trybu udzielania zamówienia publicznego z wolnej ręki w obecnym porządku prawnym pod kątem oceny jego zgodności z istotą zasady konkurencyjności. Głównym celem pracy jest weryfikacja tezy mówiącej o tym, że tryb zamówienia z wolnej ręki jako tryb zamówienia klasycznego jest trybem przeciwnym istocie funkcjonowania zamówień publicznych.

W tym celu opracowanie podzielono na sześć podpunktów. We wprowadzeniu do rozważań zawarto krótką charakterystykę omawianego trybu udzielania zamówienia publicznego. Następnie przedstawiono tezę i antytezę związane z tematem rozważań. Kolejno przeprowadzono polemikę z przedstawioną we wstępie tezą i antytezą. Całość zaś zwięźliście podsumowanie, w którym odniesiono się do poruszonych w artykule problemów. Metodologią badawczą zastosowaną w pracy była analiza literatury oraz orzecznictwa z zakresu zamówień publicznych, w szczególności zaś dotyczących trybu zamówienia z wolnej ręki. Przeprowadzona analiza pozwoliła wskazać wiele problemów związanych z zachowaniem zasady konkurencyjności.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, zamówienie z wolnej ręki, konkurencyjność

Wprowadzenie

Problemem stanowiącym impuls do stworzenia niniejszego opracowania była istota zasady konkurencyjności występująca w prawie zamówień publicznych, a odnosząca się do trybu udzielania zamówienia publicznego z wolnej ręki. Wybrana zasada odnosząca się do konkurencyjności wspomnianego przetargu jest ważna zarówno z punktu widzenia prawnego, jak i ekonomicznego, ponieważ dotyczy trybu odpowiedzialnego za około 9% wszystkich udzielanych zamówień publicznych w Polsce¹. Dlatego też rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść poniższej tezy lub antytezy ma zarówno ważne znaczenie teoretyczne, jak i praktyczne.

Celem przeprowadzonej analizy była weryfikacja następującej tezy głównej: tryb zamówienia z wolnej ręki jako tryb zamówienia klasycznego jest trybem przeczącym istocie funkcjonowania zamówień publicznych. W celu podjęcia polemiki z przedstawioną tezą jako antyteza zostanie przyjęty następujący pogląd: zamówienie z wolnej ręki pozwala w ramach istniejących przesłanek ustawowych na zapewnienie właściwego poziomu konkurencyjności.

Metodologia badawcza wykorzystana w tworzeniu niniejszego opracowania została oparta na trzech filarach analitycznych: analizie aktów prawnych, analizie orzecznictwa sądów krajowych oraz analizie literatury przedmiotu.

Czym jest zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych?

Zasada konkurencyjności wpisana w treść przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych² jest jednym z filarów właściwego funkcjonowania wszystkich trybów przetargowych. W ramach wprowadzenia do rozważań należy wskazać, jak obecnie jest charakteryzowana zasada konkurencyjności w rozumieniu przepisów Prawa zamówień publicznych. Jak wskazuje A. Gawrońska-Baran, konkurencyjność powinna polegać na umożliwieniu zamawiającemu po wszczęciu postępowania

- 1 Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2020 r., Warszawa 2021, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0009/51030/Sprawozdanie-Prezesa-Urzedu-Zamowien-Publicznych-z-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych-w-2020-r.pdf (dostęp 9.08.2022). Tryb zamówienia z wolnej ręki zastosowano w 8,90% postępowań (w 2019 r. – 8,65%) – s. 7.
- 2 Zasada konkurencyjności jest jedną z fundamentalnych zasad zamówień publicznych – I. Skubiszak-Kalinowska, w: E. Wiktorowska, I. Skubiszak-Kalinowska, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020, art. 7, s. 133 i n., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587754992/622428/skubiszak-kalinowska-irena-wiktorowska-ewa-prawo-zamowien-publicznych-komentarzaktualizowany?keyword=zasada%20konkurencyjno%C5%9Bci%20zam%C3%B3wienia%20publiczne&cm=SREST> (dostęp 9.08.2022).

przekazania do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy. Ma to zapewnić transparentność działań zamawiającego oraz wcześniejszą ochronę prawną wykonawcom „pokrzywdzonym” rezygnacją przez zamawiającego z trybu konkurencyjnego, co jest istotne z punktu widzenia naczelných zasad udzielania zamówień publicznych³. Inaczej do zagadnienia konkurencyjności podchodzi natomiast W. Dzierżanowski, wskazujący, że w procedurze „z wolnej ręki” nie można w ogóle mówić o próbie definiowania konkurencyjności z uwagi na jej całkowity brak⁴.

Zasadne jest stwierdzenie, że wielu elementów krajowych regulacji prawnych związanych z Prawem zamówień publicznych, w tym z zagadnieniem konkurencyjności, należy szukać w przepisach prawa Unii Europejskiej, a konkretnie w zapisach tzw. dyrektywy klasycznej⁵. Biorąc pod uwagę aspekt praktyczny zasady konkurencyjności, należy zwrócić uwagę na wszystkie czynności, jakie podejmuje zamawiający w toku prowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Nie budzi najmniejszych wątpliwości, że praktyczne ujęcie zasady konkurencyjności dotyka wielu aspektów prowadzonego postępowania. Niemniej jednak na potrzeby niniejszego opracowania za najważniejsze elementy, w których zasada konkurencyjności odgrywa kluczową rolę, należy wskazać następujące:

1. Opis przedmiotu zamówienia, który w swojej treści powinien być na tyle przejrzysty i zrozumiały dla przeciętnego wykonawcy, aby już na tym etapie nie doszło do zbędnego ograniczania konkurencyjności zamówienia. W przypadku zamówienia z wolnej ręki sytuacja wygląda jednak zupełnie inaczej niż w pozostałych trybach udzielania zamówienia publicznego, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

3 A. Gawrońska-Baran, w: E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 213.

4 M. Stachowiak, w: W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 213.

5 Mowa o dyrektywie nr 2014/24/UE, która wskazuje, że: „Udzielanie zamówień publicznych przez instytucje państw członkowskich lub w imieniu tych instytucji musi być zgodne z zasadami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a w szczególności z zasadą swobodnego przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, a także z zasadami, które się z nich wywodzą, takimi jak: zasada równego traktowania, zasada niedyskryminacji, zasada wzajemnego uznawania, zasada proporcjonalności oraz zasada przejrzystości – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (tekst mający znaczenie dla EOG), <https://eur-lex.europa.eu/> (dostęp 5.08.2022).

2. Kryteria selekcji, gwarantujące odpowiedni doboru wykonawców w postępowaniu⁶.
3. Kryteria oceny ofert, które ze względu na dużą subiektywność należy analizować ze szczególną dokładnością, patrząc przez pryzmat zasady uczciwej konkurencji. Powyższe elementy związane z omawianą zasadą ponad wszelką wątpliwość nie wyczerpują liczby potencjalnych zagadnień, które można połączyć z jej funkcjonowaniem praktycznym. Niemniej jednak stanowią one punkt wyjścia i podstawę do prowadzenia dalszej analizy.

W drugiej części rozważań dotyczących istoty zasady uczciwej konkurencji należy zwrócić uwagę na jej semantyczne powiązanie przez ustawodawcę z zasadą równego traktowania wykonawców⁷. Jak słusznie wskazuje J. Andała-Sępkowska: „Mimo iż obie zasady mogłyby funkcjonować odrębnie, połączenie ich w jedno podstawowe założenie zrównuje ich rangę i unaocznia wzajemne współlistnienie”⁸. Biorąc pod uwagę zasady ekonomicznej analizy prawa, jest to połączenie słuszne, wypełniające zarówno cele przepisów ustawy, jak również stanowiące emanację istoty racjonalnego ustawodawcy⁹. Podobne stanowisko można odnaleźć w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, w szczególności w wyroku z dnia 2 lipca 2012 roku, 1287/12, w którym podkreślono niedopuszczalność stawiania w sprzeczności ze sobą zasady równego traktowania i uczciwej konkurencji¹⁰.

Podsumowując dotychczas nakreśloną problematykę, należy w szczególności podkreślić, że zasada uczciwej konkurencji w ujęciu regulacji ustawowych dotyczy w głównej mierze zamawiającego, w takim też ujęciu będzie analizowana w dalszym toku rozważań¹¹. Oczywiście, nie można pomijać wpływu omawianej

6 Kryteria selekcji są specjalnym instrumentem pozwalającym na ograniczenie liczby wykonawców, którzy zostaną zaproszeni do etapu postępowania następującego po ocenie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu i występuje w trybach udzielenia zamówienia z prekwalifikacją (przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, partnerstwo innowacyjne) – za M. Stachowiak, w: W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych...* art. 7, s. 77 i n.

7 T. Filipowicz, *Zasada równego traktowania wykonawców w zamówieniach publicznych dotyczących technologii informatycznych*, Warszawa 2015, s. 298 i n. Autor wskazuje, że zasada równego traktowania wykonawców musi obowiązywać dla zachowania uczciwej konkurencji, niezależnie od tego, z jakim przedmiotem zamówienia mamy do czynienia.

8 J. Andała-Sępkowska, W. Bereszko, *Prawo zamówień publicznych 2021. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2021, s. 56

9 B. Biskup, S. Osmola (red.), *Ekonomiczna analiza prawa. Zastosowania*, Kraków 2018, s. 24.

10 Wyrok KIO z dnia 2 lipca 2012 roku, 1287/12, LEX nr 1212151 (dostęp 5.08.2022).

11 Warto dodać, że czyny nieuczciwej konkurencji są sankcjonowane szeroko w polskim prawie. Zob. przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.).

zasady również na relacje zamawiający–wykonawca oraz wykonawca–wykonawca, w omawianym kontekście jednak te kwestie zostaną jedynie zasygnalizowane bez pogłębianych rozważań. Reasumując, za trafne należy uznać stanowisko, że

Jedną z najbardziej istotnych funkcji, jaką ma spełniać ustawa Prawo zamówień publicznych, jest zapewnienie przedsiębiorcom uczciwej konkurencji, dzięki czemu mogą oni rywalizować między sobą w rynkowych warunkach. Umożliwia to również osiągnięcie najbardziej korzystnego ekonomicznie efektu przez zamawiających w postaci wyboru najkorzystniejszej oferty. Jednym z elementów, które sprzyjają osiągnięciu tego celu są adekwatne sankcje za dopuszczenie się czynów zabronionych utrudniających zgodne z prawem przeprowadzenie przetargu, które będą odstraszały od ich popełnienia¹².

Istota trybu udzielania zamówienia publicznego z wolnej ręki

Drugim zagadnieniem, które należy przybliżyć, jest zamówienie z wolnej ręki. Wskazany tryb przewidziany został przez ustawę Prawo zamówień publicznych. Jego celem jest wynegocjowanie warunków umowy w sprawie realizacji zamówienia publicznego z wybranym przez zamawiającego wykonawcą. W doktrynie omawiany tryb jest określany jako wyjątkowy z uwagi na poniższe odrębności¹³. Po pierwsze, do zawarcia umowy nie dochodzi, jak w pozostałych trybach zamówieniowych, przy wykorzystaniu trybu ofertowego. Zamawiający i wykonawca prowadzą negocjacje w celu osiągnięcia porozumienia odnośnie do wszystkich istotnych postanowień umowy, zbliżonych do formuły określonej w art. 72 Kodeksu cywilnego¹⁴. W przeciwieństwie do negocjacji prowadzonych na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego zawarcie umowy wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności¹⁵. Po drugie jest to jedyny tryb udzielenia zamówienia publicznego, który nie odpowiada również przetargowemu lub aukcyjnemu sposobowi zawarcia umowy określonego w art. 70¹ i następnym Kodeksu cywilnego¹⁶. Po trzecie, zamawiający prowadzi postępowanie z udziałem jednego wykonawcy, co oznacza, że nie zachodzi bezpośrednia

12 J. Andała-Sępkowska, W. Bereszko, *Prawo zamówień publicznych 2021...*, s. 54 i n.

13 A. Gawrońska-Baran, w: E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 213.

14 A. Cempura, A. Kasolik, *Metodyka sporządzania umów gospodarczych*, Warszawa 2017, s. 155 i n.

15 E. Sikorska-Gałecka, *Elementy umowy o zamówienia publiczne*, „Magazyn Zamówień Publicznych” 2021, nr 1, s. 34–37.

16 Przyjęcie modelu cywilistycznego pozwala na odejście w relacji zamawiający – wykonawca od stosunku *stricte* administracyjnoprawnego w kierunku relacji cywilnoprawnej, tj. opartej na równowadze stron. Por. M. Czerwiński, *Grupa wykonawców w prawie zamówień publicznych*, Warszawa 2020, s. 231 i n.

konkurencja pomiędzy uczestnikami postępowania; jest ona *a priori* wykluczona. Stosunki przedkontraktowe są nawiązywane tylko z jednym wykonawcą. Sama procedura prowadzenia postępowania jest uregulowana w sposób minimalistyczny, bez typowego dla pozostałych zamówień rozpisania czynności podejmowanych przez obie strony postępowania¹⁷. Po czwarte, przesłanki zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki są ściśle określone. Zamawiający nie może zastosować omawianego trybu w innych okolicznościach niż wprost wskazanych w art. 214 P.Z.P., podobnie jak w wypadku innych trybów o ograniczonej konkurencyjności¹⁸.

Tryb udzielania zamówień publicznych w formule z wolnej ręki jest zgodnie oceniany w doktrynie jako wyjątkowy. Decydują o tym w szczególności jego wymienione wyżej cechy. Połączenie rozwiązań cywilistycznych odnoszących się do negocjacji i przetargu jako form zawierania umowy budzi pewne wątpliwości interpretacyjne dotyczące sposobu jego stosowania. Zasadniczym problemem z punktu widzenia prowadzonych rozważań jest jednak kwestia zachowania zasad uczciwej konkurencji w prowadzonych postępowaniach. Określenie funkcjonujących zasad jako minimalistyczne będzie podstawą do rozważań nad tezą. Z kolei odwołanie się do zamkniętego katalogu okoliczności stosowania trybu zamówienia z wolnej ręki posłuży do rozważań nad antytezą.

Dyskusja nad tezą

Wskazana we wstępie teza niniejszego opracowania zakłada, że tryb zamówienia z wolnej ręki jako tryb zamówienia klasycznego jest trybem przeczącym istocie funkcjonowania zamówień publicznych. Wcześniejsze rozważania dotyczące pojęcia uczciwej konkurencji oraz zdefiniowanie zamówienia z wolnej ręki pozwoliły nakreślić kierunek dalszych analiz.

Mając na uwadze ściśle powiązania krajowego prawa zamówień publicznych z regulacjami unijnymi, należy odwołać się do zmiany w prawodawstwie unijnym z 2017 roku. Wprowadziła ona do zamówień publicznych typu *in-house* możliwość wykorzystywania zamówień z wolnej ręki¹⁹. Zmiana ta, jak wskazuje doktryna,

17 A. Gawrońska-Baran, w: E. Wiktorowska, A. Wiktorowski, P. Wójcik, A. Gawrońska-Baran, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 213, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587871105/683155/gawronska-baran-andrzela-i-in-prawo-zamowien-publicznych-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> (dostęp 7.07.2022).

18 M. Stachowiak, w: W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych...*, art. 213.

19 Instytucja *in-house* pierwotnie ukształtowała się na bazie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (m.in. orzeczenia w sprawie Teckal oraz Stadt Halle). Jej istotą było uznanie,

doprowadziła w praktyce do wyłączenia konkurencji na obszarze wyznaczonym przez zamawiającego i realizacji zadania przez podmiot publiczny skutkującej przyjęciem warunków realizacji zamówienia odbiegających od realiów rynkowych²⁰. Odzwierciedleniem stosowania przepisów dotyczących zamówienia z wolnej ręki w krajowej praktyce jest wykorzystywanie wskazanego trybu jako narzędzia politycznego, służącego do realizacji celów stanowiących odpowiedź wyłącznie na tymczasowe wyzwania społeczne, a nawet międzynarodowe, bez szerszego spojrzenia na całokształt problemów związanych z niekonkurencyjnym postępowaniem²¹. Występujący luz decyzyjny w stosowaniu przesłanek ustawowych, uprawniających do stosowania omawianego trybu zamówieniowego, nie powinien być interpretowany rozszerzająco. W sytuacji gdy organy administracji państwowej będą jednak chciały wykorzystać wskazane dla doraźnej korzyści, ryzyko zbyt swobodnej wykładni uderzającej w stanowiącą podstawę systemu zamówień publicznych zasadę konkurencyjności jest bardzo wysokie²². Tworzenie wyjątków od zasady konkurencyjności prowadzi do osłabienia jej faktycznego znaczenia dla postępowania²³. Ryzyko, o którym jest mowa, należy ujmować szerzej. Jak można zauważyć,

że dyrektywy regulujące materię prawa zamówień publicznych nie znajdują zastosowania do zamówień udzielanych przez instytucje zamawiające podmiotom, nad którymi sprawują one kontrolę zbliżoną do kontroli nad własnymi jednostkami, gdy podmiot ten wykonuje istotną część swej działalności na rzecz instytucji zamawiającej z uwzględnieniem konieczności, co do zasady, braku udziału kapitału prywatnego w strukturze właścicielskiej tego podmiotu. Zob. Urząd Zamówień Publicznych, *Udzielanie zamówień w trybie zamówienia z wolnej ręki w ramach instytucji tzw. in-house w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych*, LEX/el. 2021, <https://sip.lex.pl/#/publication/151379591/urząd-zamowien-publicznych-udzielanie-zamowien-w-trybie-zamowienia-z-wolnej-reki-w-ramach...?cm=URELATIONS> (dostęp 3.08.2022).

- 20 J. Szymański, *Wpływ formuły in-house na efektywność zamówień udzielanych przez administrację samorządową* *Finanse i Prawo Finansowe*, „Journal of Finance and Financial Law” 2020, vol. 2 (26), s. 129.
- 21 Jako szczególnie wyrazisty przykład można wskazać proces dokończenia budowy stadionu miejskiego w Warszawie przez firmę Max Boegl w styczniu 2010 r. W efekcie rozwiązania z Mostostalem Warszawa kontraktu na budowę areny nowego wykonawcę wyłoniono bez przetargu, w trybie niekonkurencyjnym, z wolnej ręki. Zob. J. Szymański, *Pozacenowe kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty a nowelizacja prawa zamówień publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 412, s. 310.
- 22 Niniejsze stanowisko potwierdzają orzeczenia KIO, które w przypadkach naruszenia zasady konkurencyjności przez zamawiającego, uzasadnionych okolicznościami polityczno-społecznymi, przedkładają je ponad zasadę konkurencyjności. Zob. uchwała KIO z 6 sierpnia 2010 r., sygn. akt KIO/KD 58/10.
- 23 Jako przykład należy wskazać U. Kobza, K. Saks, *Zasada konkurencyjności w praktyce zamówień publicznych. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 101. „Tak, w przeciwieństwie do ustawy Prawo zamówień publicznych wytyczne z 2020 r. nie przewidują żadnych ograniczeń w tym zakresie” – cytowane stanowisko wskazuje na pojawiającą się w praktyce tendencję do odchodzenia od zasad ustawowych na rzecz wytycznych stworzonych na potrzeby chwili, co zostało podkreślone w przypisie 21.

problematyka konkurencyjności zamówienia z wolnej ręki odnosi się nie tylko do przedmiotu zamówienia, lecz także do samego podmiotu zamawiającego²⁴. Kluczowym problemem odnoszącym się do wspomnianego przedmiotu zamówienia jest ryzyko polegające na możliwości uzyskania przedmiotu zamówienia o nieodpowiedniej jakości lub zakupienia po zawyżonej cenie. Jest ono tym większe, im większy jest stopień naruszenia zasady konkurencyjności. Z kolei ryzyko podmiotowe, odnoszące się do zamawiającego, jest związane z konsekwencjami, jakie zamawiający może ponieść w przypadku braku skuteczności w udzieleniu zamówienia, włączając w to sankcje karne²⁵.

Ostatnim podniesionym w niniejszym opracowaniu argumentem za tezą jest brak specyfikacji warunków zamówienia w przypadku postępowania w sprawie udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki. Wskazana powyżej forma negocjacji w przypadku zamówienia z wolnej ręki jako forma substytutu SWZ pozwala na zbyt daleko idącą swobodę kształtowania regulacji przedmiotu zamówienia²⁶. Brak konkurencyjności w prowadzonych negocjacjach z jednym podmiotem jest zezwoleniem udzielonym przez ustawodawcę, którego skutkiem jest zredukowanie charakteru stosunku między zamawiającym a wykonawcą. Przez redukcję należy rozumieć zmianę stosunku administracyjno-prawnego w cywilnoprawny, co jest podnoszone w doktrynie przez odwoływanie się do regulacji Kodeksu cywilnego.

Można zatem stwierdzić, że procedura zamówieniowa z wolnej ręki w sposób wielowektorowy wpływa na ograniczenie konkurencji. Po pierwsze, wyłączając konkurencyjność w danym obszarze przez arbitralny wybór wykonawcy, uwzględniając przesłanki ustawowe, nie można w ogóle mówić o jakiegokolwiek konkurencyjności danej procedury. Po drugie, niekonkurencyjny tryb zamówienia z wolnej ręki zwiększa wydatnie ryzyko stagnacji rozwoju rynku nasyconego zamówieniami publicznymi uzyskanymi w trybie niekonkurencyjnym. Po trzecie, podmioty zawierające umowy w sprawie realizacji zamówienia publicznego, które z przyczyn systemowych stały się mniej efektywne przez niezasadne ograniczenie konkurencji, wpływają swoim działaniem na obniżenie konkurencyjności całego systemu gospodarczego. Nie sposób zgodzić się z wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2017 roku, KIO 1668/17, odnoszącym się, co prawda, do poprzedniego stanu prawnego, lecz ciągle

24 J. Szymański, *Pozacenowe kryteria...*, s. 311.

25 Orzeczenie REG.KO z 21 października 2010 r., RIO-IV-R-62/09-K-57/09, Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 2011, nr 1, poz. 4, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/537705513/1/rio-iv-r-62-09-k-57-09-orzeczenie-regionalnej-komisji-orzekajacej?cm=URELATIONS> (dostęp 9.07.2022).

26 K. Horubski, *Prawne uwarunkowania wpływu wykonawców na treść umów o zamówienia publiczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3977 (Prawo, t. CCCXXIX), s. 552.

aktualnego w obecnym stanie prawnym²⁷. Po czwarte, skutki naruszenia zasady konkurencyjności oddziałują na wiele płaszczyzn. Dotyczy to zarówno płaszczyzny ekonomicznej, jak i aksjologicznej, a także *stricte* prawnej.

Podsumowując, można stwierdzić, że tryb udzielania zamówień publicznych z wolnej ręki jest formą w istotny sposób zagrażającą zachowaniu zasady uczciwej konkurencji na wielu płaszczyznach. Jak wskazano powyżej, istnieją bowiem cztery zasadnicze formy ryzyka naruszenia zasady konkurencyjności.

Dyskusja nad antytezą

Antyteza niniejszego opracowania prezentuje się następująco. Zamówienie z wolnej ręki pozwala w ramach istniejących przesłanek ustawowych na zapewnienie właściwego poziomu konkurencyjności. Przyjęcie rozwiązania opartego na polemice z przedstawioną tezą ma na celu ukazanie złożoność problemu z różnych punktów widzenia, czego założonym efektem jest wykreowanie optymalnej syntezy obu poglądów. Jak wspomniano we wstępie, charakter procedury zamówienia z wolnej ręki jest dopuszczalny wyłącznie w sytuacji zaistnienia właściwych przesłanek ustawowych pozwalających na eliminację jednej z podstawowych zasady zamówień publicznych – konkurencyjności postępowania²⁸.

Przechodząc zatem do głównego argumentu antytezy, należy przytoczyć przesłanki dopuszczalności stosowania zawarte w treści ustawy Prawo zamówień publicznych określone w art. 214 PZP. Z uwagi na ich dużą liczbę w przytoczonym przepisie zostaną przedstawione tylko kluczowe z punktu widzenia rozważań przesłanki dopuszczalności stosowania omawianego trybu. Wybranymi przesłankami

27 „Przepis art. 67 ust. 1 ustawy P.Z.P. określa szczególne i wyjątkowe okoliczności, o których mowa m.in. w motywie 50 preambuły dyrektywy 2014/24/UE, które uprawniają zamawiającego do stosowania trybu z wolnej ręki, którego istota przesądza o dopuszczalnym (legalnym) ograniczeniu konkurencyjności w ściśle określonych przypadkach. W przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy P.Z.P., zamawiający nie ma obowiązku weryfikować, czy nie ma na rynku podmiotów, które są w stanie zrealizować zamówienie. Żaden przepis ustawy P.Z.P. nie nakłada na zamawiającego takiego obowiązku. (...) W szczególności w świetle przesłanek z art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy P.Z.P., Zamawiający nie ma obowiązku wykazania, że na rynku istnieje tylko jeden podmiot zdolny do wykonania zamówienia. Z tego też względu takie informacje nie muszą być też zawarte w uzasadnieniu wyboru tego trybu przez zamawiającego” – cyt. za: J.E. Nowicki (red.), *Udzielanie zamówienia z wolnej ręki. Wybrane zagadnienia*, https://www.wprzetargach.pl/application/files/8015/8810/2655/MUSISZ_o_tym_wiedziec_Numer_10-2020.pdf, s. 28.

28 J. Andała-Sępkowska, W. Bereszko, *Prawo zamówień publicznych 2021...*, s. 247 i n.

są: obiektywna sytuacja na rynku, rozumiana również jako natychmiastowa potrzeba wykonania zamówienia, konkurs oraz kwestie techniczne²⁹.

Pierwsza z omawianych przesłanek dotyczy decyzji o udzieleniu zamówienia w trybie z wolnej ręki na podstawie przytoczonego przepisu, która to decyzja powinna w każdym przypadku wynikać z obiektywnej oceny faktycznej sytuacji na rynku³⁰. Przesłanką zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki jest też zajście okoliczności, w których wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, potrzeba ta nie wynika z przyczyn zawinionych przez zamawiającego i ma obiektywny charakter, a nie jest możliwe zachowanie terminów przewidzianych przez przepisy przy zastosowaniu trybów rozpoczynających się ogłoszeniem³¹. Charakterystyka wspomnianej sytuacji nie może opierać się na subiektywnym przekonaniu zamawiającego, że tylko jeden określony wykonawca może wykonać zamówienie. Opisana sytuacja nie jest bowiem uzasadnieniem udzielenia zamówienia bez przeprowadzenia postępowania konkurencyjnego. Udzielając zatem zamówienia na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a PZP, nie można powoływać się na renomę danej firmy lub zaufanie, jakim jest darzona przez zamawiającego, albowiem taka subiektywna ocena wykonawcy nie ma znaczenia dla dopuszczalności zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki na wskazanej podstawie prawnej. Rzeczywisty monopol danego wykonawcy musi mieć charakter trwały i nieprzewidywalny oraz podlegać obiektywnej ocenie³².

W prawie polskim ustawodawca posłużył się pojęciem pilnej potrzeby udzielenia zamówienia w przesłance negocjacji bez ogłoszenia, zaś pojęciem natychmiastowej potrzeby wykonania zamówienia w przesłance zamówienia z wolnej ręki³³. Kierunki interpretacji wskazują na rozróżnienie stopnia pilności wykonania zamówienia – w trybie z wolnej ręki jest to stopień wyższy niż w negocjacjach bez ogłoszenia³⁴.

29 Wybrane przesłanki stanowią jedynie wycinek z problematyki zawartej w art. 214 PZP, jednakże z punktu widzenia autora zostały przedstawione te, które w największym stopniu mają powiązanie z tematyką opracowania.

30 Obiektywny charakter sytuacji na rynku jako przesłankę oceną o znacznej wartości z punktu widzenia konkurencyjności podkreśla m.in. P. Nowicki, *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, Warszawa 2013, s. 75 i n.

31 M. Stachowiak, w: W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 561 i n., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587859793/657233/dzierzanowski-wlodzimierz-i-in-prawo-zamowien-publicznych-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp 2.08.2022).

32 M. Stachowiak, w: W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz...*, s. 561 i n.

33 Za art. 209 ust. 1 pkt 4 oraz art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019).

34 Por. uchwała KIO z 29 września 2014 r., KIO/KD 81/14, LEX nr 1578701.

Jeśli chodzi o kwestię konkursu jako przesłanki dopuszczalności udzielenia zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki, nie jest ona limitowana wyłącznie koniecznością przeprowadzenia konkursu. Biorąc pod uwagę przesłanki ustawowe, doznaje również ograniczenia w płaszczyźnie przedmiotu zamówienia, które może być w ten sposób udzielone, a jest nim wyłącznie wykonanie usługi na podstawie wybranej pracy konkursowej³⁵. Przesłankę tę należy zatem oceniać zawsze w powiązaniu z przeprowadzoną procedurą konkursową. We wskazanym zakresie przedmiot zamówienia udzielonego w trybie zamówienia z wolnej ręki może dotyczyć wykonania usługi na podstawie wybranej w tym konkursie pracy konkursowej bądź samej koncepcji wyłonionej w toku procedury konkursowej³⁶. Sam konkurs jako element pozwalający na konkurencyjny wybór podmiotu uprawnionego do realizacji zamówienia zatem jest spełnieniem zasady konkurencyjności w niekonkurencyjnym trybie postępowania.

Powołując się na stanowisko doktryny w kwestii określenia przyczyn technicznych, warto zwrócić uwagę na wyróżnienie dwóch kategorii monopoli w zamówieniach publicznych³⁷ – monopolistów naturalnych, np. przedsiębiorstw zarządzających siecią przesyłu energii³⁸, oraz monopolistów technicznych, dysponujących konkretną technologią nieznaną innym podmiotom lub też kierujących się koniecznością zachowania tych samych norm, standardów czy parametrów technicznych, jeżeli ich niepowtarzalność i charakter nie pozwalają na jakiegokolwiek odstępstwa³⁹.

Warto zauważyć, że możliwość udzielania zamówienia z wolnej ręki była także przedmiotem analizy TSUE pod kątem kwestii technicznych. Orzecznictwo TSUE odnosiło się do negocjacji bez ogłoszenia, ponieważ w prawie UE jest to tryb połączony z trybem z wolnej ręki⁴⁰.

35 Por. z art. 326 pkt 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

36 Por. uchwała KIO z 5 marca 2014 r., KIO/KD 12/14, LEX nr 1469235.

37 Szerzej na temat monopolu w zamówieniach z wolnej ręki zob. uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 30 lipca 2018 r., sygn. akt: KIO/KD 29/18 oraz wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie V Wydział Cywilny – Odwoławczy z dnia 30 października 2012 r., sygn. akt KIO 2033/12, <https://www.uzp.gov.pl/> (dostęp 2.08.2022).

38 Sam fakt złożenia zaproszenia do złożenia oferty również innego przedsiębiorcy zaprzeczy istnieniu monopolu, por. wyrok z 2 czerwca 2005 r., sprawa C-394/02, Komisja Europejska v. Republika Grecka, EU:C:2005:336).

39 J. Andała-Sępkowska, W. Bereszko, *Prawo zamówień publicznych 2021...*, s. 247–253.

40 W wyroku z 10 marca 1987 r., C-199/85, Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoch, EU:C:1987:115, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że do prawidłowego zastosowania trybu negocjacyjnego bez publikacji ogłoszenia z przyczyn technicznych nie jest wystarczające wykazanie, że konkretny wykonawca jest zdolny do najbardziej efektywnej realizacji danego zamówienia. Należy bowiem wykazać, że wyłącznie dany wykonawca jest w stanie w ogóle zamówienie

Podsumowując rozważania dotyczące antytezy, należy wskazać następujące wnioski. Okoliczność udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki powinna w każdym przypadku wynikać z obiektywnej oceny faktycznej sytuacji na rynku, aby zapewniona była realizacja zasady konkurencyjności w praktyce. W sytuacji gdy na rynku istnieje więcej podmiotów mogących wykonać dane zamówienie, subiektywne przekonanie zamawiającego, że tylko jeden określony wykonawca może je zrealizować, nie stanowi podstawy uzasadniającej udzielenie zamówienia bez przeprowadzenia postępowania konkurencyjnego. Podmiot, udzielając zamówienia na podstawie ust. 1 pkt 1 lit. a, nie może powoływać się na renomę danej firmy lub zaufanie, jakim jest darzona przez zamawiającego, albowiem taka subiektywna ocena wykonawcy nie ma znaczenia dla dopuszczalności zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki na wskazanej podstawie prawnej. Rzeczywisty monopol danego wykonawcy musi mieć zatem charakter trwały i nieprzewidywalny oraz podlegać obiektywnej ocenie.

Wskazane okoliczności sprowadzają się do następującego wniosku. Do zdarzeń uzasadniających zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie przytoczonego przepisu należą przede wszystkim wszelkiego rodzaju wyjątkowe, nieprzewidziane i niezawinione przez zamawiającego awarie, które powinny zostać natychmiast usunięte. Typowymi sytuacjami, których nie można było wcześniej przewidzieć, a do których odnosi się przedmiotowy przepis, są zdarzenia losowe lub inne zdarzenia podobnego typu niezależne od zamawiającego, takie jak klęski żywiołowe, katastrofy, awarie, niespodziewane wypadki. Sama konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia nie musi być jednak związana wyłącznie z wydarzeniami nadzwyczajnymi, może odnosić się też do zapewnienia bieżącego funkcjonowania zamawiającego, zwłaszcza w zakresie pełnionych przez niego funkcji publicznych⁴¹.

Omawiany tryb powinien być traktowany jako absolutnie nadzwyczajne odstępstwo od reguł ustawowych. Przytoczone argumenty uzasadniają wszakże funkcjonowanie tego trybu na podstawie przesłanek ustawowych, nie wszystkie jednak wydają się wystarczające do zachowania w przepisach ustawy i jednoczesnego nie naruszania zasady uczciwej konkurencji.

wykonać. Konieczne jest zatem obiektywne ustalenie przez zamawiającego, czy w danej sytuacji, w odniesieniu do danego konkretnego zamówienia, istnieją jacykolwiek inni alternatywni wykonawcy, którzy mogliby potencjalnie zrealizować zamówienie. Wystarczy, że na rynku działają co najmniej dwa podmioty mogące wykonać zamówienie, aby możliwość zastosowania przedmiotowego trybu z przyczyn technicznych była wyłączona.

41 Por. R.O. Ryteł, *Zasady udzielania zamówień publicznych w Polsce. Przykład zamówień na roboty budowlane*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2012, nr 20, s. 115–133.

Wnioski

Podsumowując prowadzone rozważania dotyczące zasady konkurencyjności w trybie zamówieniowym z wolnej ręki, można dojść do następujących wniosków. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że celem udzielenia zamówienia na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy PZP jest potrzeba natychmiastowego wykonania zamówienia, wynikająca z konieczności uniknięcia negatywnych konsekwencji zaniechania niezwłocznego podjęcia działań. Przepisu tego nie można jednak zastosować, gdy zagrożony jest interes ekonomiczny zamawiającego, wynikający z zdarzeń przewidywalnych⁴².

Po drugie, należy zaakcentować podobieństwa pomiędzy trybem zamówienia z wolnej ręki i negocjacjami bez ogłoszenia, szczególnie na szczeblu unijnym. Wskazane podobieństwo oraz zbieżne punkty dotyczące dopuszczalności na podstawie ustawowych przesłanek obu postępowań prowadzą do konkluzji o pewnej zasadności przedstawienia tezy o potrzebie połączenia obu typów postępowań również na polu prawa krajowego. Kwestia ta pozostaje jednak w tym miejscu jedynie zasygnalizowana jako przyszły potencjalny problem badawczy.

Po trzecie, należy wskazać, jaki charakter przyjmuje zasada konkurencyjności. Stanowiąca podstawę rozważań teza o kluczowej roli wspomnianej zasady uległa pewnej modyfikacji w toku rozważań. Pozwała to na sformułowanie wniosku, że teza zakładająca całkowitą eliminację trybu zamówienia z wolnej ręki jako formy niekonkurencyjnej została przyjęta nad wyrost. Niemniej jednak zasygnalizowane problemy pozwoliły na wskazanie innych istotnych kwestii związanych z konkurencyjnością omawianego trybu zamówieniowego.

Reasumując, jako syntezę wskazanej w treści tezy i antytezy można wskazać następujący wniosek. Zamówienie publiczne z wolnej ręki jest w obecnej formie nadmiernie dostępnym trybem postępowania dla zamawiających. Jak jednak wskazuje antyteza, istnieją ustawowe przesłanki ku temu, aby format zamówień publicznych z wolnej ręki pozostał obowiązujący, z uwagi na jego niewątpliwą rolę dla gospodarki i społeczeństwa. Dlatego też zasada konkurencji w trybie z wolnej ręki musi być naruszana, jednakże granice tych naruszeń należy ograniczyć, wprowadzając odpowiednie, sygnalizowane w treści artykułu zmiany legislacyjne.

⁴² J.E. Nowicki, *Gdy wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia*, „Magazyn Zamówień Publicznych” 2022, nr 4, s. 38–40.

Bibliografia

- Andała-Sępkowska J., Bereszko W., *Prawo zamówień publicznych 2021. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2021.
- Biskup B., Osmola Sz. (red.), *Ekonomiczna analiza prawa. Zastosowania*, Kraków 2018.
- Cempura A., Kasolik A., *Metodyka sporządzania umów gospodarczych*, Warszawa 2017.
- Czerwiński M., *Grupa wykonawców w prawie zamówień publicznych*, Warszawa 2020.
- Dzierżanowski W., Jaźwiński Ł., Jerzykowski J., Kittel M., Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Filipowicz T., *Zasada równego traktowania wykonawców w zamówieniach publicznych dotyczących technologii informatycznych*, Warszawa 2015.
- Horubski K., *Prawne uwarunkowania wpływu wykonawców na treść umów o zamówienia publiczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3977 (Prawo, t. CCCXXIX).
- Kobza U., Saks K., *Zasada konkurencyjności w praktyce zamówień publicznych. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021.
- Sikorska-Gałęcka E., *Elementy umowy o zamówienia publiczne*, „Magazyn Zamówień Publicznych” 2021, nr 1.
- Nowicki J.E., *Gdy wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia*, „Magazyn Zamówień Publicznych” 2022, nr 1.
- Nowicki J.E. (red.), *Udzielanie zamówienia z wolnej ręki. Wybrane zagadnienia*, https://www.wprzetargach.pl/application/files/8015/8810/2655/MUSISZ_o_tym_wiedziec_Numer_10-2020.pdf.
- Nowicki P., *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*, Warszawa 2013.
- Rytel O.R., *Zasady udzielania zamówień publicznych w Polsce. Przykład zamówień na roboty budowlane*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2012, nr 20.
- Szymański J., *Pozacenowe kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty a nowelizacja prawa zamówień publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 412.
- Szymański J., *Wpływ formuły in-house na efektywność zamówień udzielanych przez administrację samorządową* *Finanse i Prawo Finansowe*, „Journal of Finance and Financial Law” 2020, vol. 2 (26).
- Wiktorowska E., Wiktorowski A., Wójcik P., Gawrońska-Baran A., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Wiktorowska E., Skubiszak-Kalinowska I., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020.

Single-source procurement and the principle of competition in the public procurement law

Abstract

This study addresses the functioning of the single-source public procurement procedure in the current legal order in terms of its compliance with the essence of the principle of competition. The main purpose of this work is to verify the following thesis: single-source procurement as a classical procurement procedure is a procedure that contradicts the essence of public procurement.

For this purpose, the study is divided into six sub-sections. The introduction to the topic presents a short description of the discussed procedure of awarding a public contract. Then, the thesis and antithesis related to the topic of the discussion are presented. Subsequently, a polemic with the thesis and antithesis presented in the introduction is conducted. The paper closes with a summary containing the answer to the problems raised in the article. The research methodology used in the work is the analysis of literature and jurisprudence in the field of public procurement, in particular regarding the procedure of single-source procurement. This analysis allows the identification of a number of problems related to maintaining the principle of competition.

Keywords: public procurement, single-source procurement, competition

CYTOWANIE

Wikłański B., *Tryb zamówienia z wolnej ręki a zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 127–141, DOI: 10.18276/ais.2024.47-08.

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

Z WOKANDY SĄDU APELACYJNEGO W SZCZECINIE



Wyrok Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp. z dnia 13 lipca 2022 roku

(II Ko 297/22)*

1. Powołana przez pełnomocnika wnioskodawcy podstawa prawna jest nieadekwatna do stanu faktycznego, a przewidziana w niej instytucja nie znajduje tu zastosowania. Właściwą podstawę prawną, jaką należałoby przyjąć w sprawie żądania odszkodowania lub zadośćuczynienia za wykonanie kary orzeczonej wobec WZ wyrokiem byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. z dnia 2 grudnia 1946 r. sygn. akt (...) byłyby norma prawna zawarta w art. 8 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Warunkiem jednak zastosowania tej normy prawnej byłoby uznanie wyżej wymienionego wyroku za nieważny, o co wnioskodawca się starał, lecz nie uzyskał satysfakcjonującego go orzeczenia. Wniosek niniejszy stanowi próbę ominięcia tej oczywistej przeszkody w uzyskaniu odszkodowania i zadośćuczynienia.
2. Ustawodawca przewidział (...) kolizję podstaw prawnych roszczeń i rozwiązał ją w art. 8 ust.4 powołanej ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. (...) Regulacja ta ma zapobiec nieuzasadnionemu „podwójnemu” obciążeniu Skarbu Państwa a wynika z niej, że o ile możliwe jest zasądzenie odszkodowania

* W tekście wyroku zachowano oryginalną pisownię.

w wyniku kasacji lub wznowienia postępowania przed rozstrzygnięciem kwestii odszkodowania w trybie art. 8 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r., o tyle nie jest dopuszczalne dochodzenia odszkodowania (ani zadośćuczynienia) w wyniku uchylecia wyroku w drodze kasacji albo wznowienia postępowania, czyli w trybie przewidzianym w rozdziale 58 kpk po przeprowadzeniu procedury przewidzianej w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. o stwierdzenie nieważności wyroku zakończonej niepowodzeniem, co zamknęło drogę do dochodzenia roszczeń przewidzianych w art. 8 ust.1 tejże ustawy. Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 11 ust.1 tejże ustawy m.in. przepis art. 8 ma odpowiednie zastosowanie również wobec osób, co do których zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności orzeczenia, jeżeli oskarżonego uniewinniono lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego, i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a osoby te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane. Wskazane przepisy prowadzą do wniosku, że tryb dochodzenia roszczeń przewidziany w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. ma charakter szczególny i wyłączny w odniesieniu do osób sądzonych lub skazanych przez byłe wojskowe sądy rejonowe ze wszystkimi tego konsekwencjami, a więc z przewidzianymi ze względów etycznych ograniczeniami.

3. Właśnie dlatego, że przewidział niewydolność systemu przy zastosowaniu przepisów o kasacji lub o wznowieniu postępowania, ustawodawca wprowadził szczególny tryb dochodzenia roszczeń w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. i dokonywał w niej kolejnych zmian.

Sąd Okręgowy w Gorzowie Wlkp. II Wydziale Karnym w składzie:

Przewodniczący: SSO Kamil Jarocki

Protokolant: sekr. sąd. Alicja Cieślak

przy udziale Prokuratora Prokuratury Okręgowej Jerzego Barana po rozpoznaniu w dniu 29 czerwca 2022 r. sprawy z wniosku: W.Z. o zadośćuczynienie i odszkodowanie:

I. Wniosek oddala.

II. Kosztami sądowymi obciąża Skarb Państwa.

UZASADNIENIE			
Formularz UW0		Sygnatura akt	II Ko 297/22
1. WNIOSKODAWCA			
W.Z. (1)			
2. ZWIĘZŁE PRZEDSTAWIENIE ZGŁOSZONEGO ŻĄDANIA			
1.	Odszkodowanie (kwota główna)	Odsetki	
	662 685,10 zł	ustawowe od dnia uprawomocnienia się wyroku	
2.	Zadośćuczynienie (kwota główna)	Odsetki	
	20 170 473,47 zł	ustawowe od dnia uprawomocnienia się wyroku	
3.	Inne		
	koszty zastępstwa procesowego w wysokości 6-krotności stawki minimalnej		
3. USTALENIE FAKTÓW			
3.1. Fakty uznane za udowodnione			
<i>Lp.</i>	<i>Fakt</i>	<i>Dowód</i>	<i>Numer karty</i>
	Wnioskodawca W.Z. (1) urodził się (...) W czasie II Wojny Światowej nie walczył, nie brał udziału w żadnej organizacji wojskowej, zbrojnej ani konspiracyjnej. Po wojnie przyjechał na tereny zachodniej Polski na tzw. Ziemie odzyskane i zamieszkał w powiecie (...). Na tym terenie od września 1945 roku działała tajna organizacja zbrojna, wywodząca się z Armii Krajowej, pod nazwą (...) Związek (...), której celem w założeniach jej dowództwa była walka o odzyskanie niepodległości Polski	dokumenty przedłożone przez pełnomocnika wnioskodawcy	17-128, 196
		dokumenty IPN: (...)	162-178 179 (dysk CD)
	od Związku Radzieckiego. Trzon organizacji stanowili byli żołnierze Armii Krajowej. Dowództwo organizacji postawiło sobie i jej członkom zadania werbowania nowych osób do udziału w niej oraz gromadzenia zasobów, w tym broni oraz prowadzenie działań przeciwko nowej władzy, w tym członkom PPR i funkcjonariuszom UB. W ramach tej organizacji zostały stworzone grupy operacyjne, które dokonywały aktów przemocy. Opis całej działalności wspomnianej organizacji wykracza poza ramy niniejszego uzasadnienia i nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia, ponieważ ustalenia Sądu wskazują, że wnioskodawca W.Z. (1) poza jedną akcją w innych nie brał udziału ani do organizacji nie wstąpił, choć chciał to uczynić. Poprzez znajomość z rówieśnikiem H.O. dowiedział się o istnieniu tej organizacji, do której werbował młodych mężczyzn K.D. W.Z. (I) wraz z P.C. (1), M.D. i H.O. wziął udział w jednym spotkaniu, którego zresztą nie ujawnił (uczynił to P.C. (i)). W.Z. (1) o organizacji rozmawiał ze S.G. (1), który obiecał mu, że zostanie do niej przyjęty i zaprzysiężony. W związku z tą zapowiedzią został zwerbowany do udziału w niżej opisanym uprowadzeniu i zabójstwie.	karty_wypisy (...) wypisy i karty z pomocy ewidencyjnej akta sprawy (...) w P. częściowo zeznania świadka S. Z	212-215

<p>S.G. (2) był przedstawiany członkom ww. organizacji przez K.D. jako volksdeutsch odpowiedzialny za śmierć 40 Polaków i członek PPR. W maju 1946 roku członkowie ww. organizacji napadli go w jego domu i pobili, po czym obrabowali z pieniędzy i żywności. Kilka dni później K.D. wydał m.in. S.G. (1) i M.D. rozkaz zabicia S.G. (2). Do wykonania tego zadania S.G. (1) dobrał sobie H.O., W.Z. (1), M.D., P.C. (1) i T.N. W nocy z 24 na 25 maja 1946 roku wyżej wymienieni mężczyźni poszli najpierw do miejsca zamieszkania A.P. (1), którego po sterroryzowaniu bronią palną, którą posiadali, wyprowadzili z mieszkania i wzięli na powrót założony na szyję, po czym poprowadzili go na powrozie do miejsca zamieszkania S.G. (2). Tam część sprawców weszła do jego mieszkania i również jego sterroryzowała bronią palną i wyprowadziła na zewnątrz, gdzie podobnie jak A.P. (1) został wzięty na powrót. Sprawcy twierdzili, że są funkcjonariuszami Urzędu Bezpieczeństwa. Z domu A.P. (1) zabrali pieniądze i ubrania, a z domu S.G. (2) zabrali wódkę i słoninę oraz łopatę. Rzeczy te umieszczone w walizce (poza łopatą) kazali nieść na zmianę uprowadzonym mężczyznom. W obu przypadkach W.Z. (1) nie wchodził do mieszkań, a pozostał na zewnątrz z karabinem maszynowym w celu ubezpieczenia pozostałych. Następnie ww. grupa prowadziła przywiązanych do powroza S.G. (2) i A.P. (1) bijąc ich skręconym kablem elektrycznym, przy czym S.G. mówił im, że idą na posterunek MO. Jednak po drodze A.P. (1) zorientował się, że nie zmierza do posterunku MO i wykorzystując ciemność i nieuwagę pilnujących go uwolnił się z więzów i uciekł w pole. Część ze sprawców oddała za nim kilka strzałów z broni palnej, jednak niecelnie. Następnie wyżej wymienieni mężczyźni zaprowadzili S.G. (2) do zagajnika pozostawiając nieopodal m.in. W.Z. (1), który pilnował walizki z łupem. Po doprowadzeniu S.G. (2) do zagajnika sprawcy kazali mu się położyć w rowie, a gdy to uczynił, zastrzelili go z broni palnej, po czym zwłoki przysypali ziemią. W.Z. (1) słyszał strzały i domyślił się, że S.G. (2) został zabity, taki był zresztą cel tej akcji, o czym W.Z. (1) wiedział od początku. Zamiarem sprawców było także zabójstwo A.P. (2), lecz udało mu się im uciec. Po zabiciu S.G. (2) dowodzący akcją S.G. (1) rozdzielił łupy (W.Z. (1) przypadło pół litra wódki) i mężczyźni rozeszli się.</p> <p>W maju 1946 r. grupa operacyjna wyżej wymienionej organizacji dokonała przy użyciu broni palnej rozboju oraz zabójstwa sołtysa F.S., postrzelono także jego żonę z zamiarem zabójstwa, ciężko ją raniąc, jednak przeżyła. Sprawcy po zabraniu z obejścia S. wartościowych rzeczy, w tym zwierząt gospodarskich wyprowadzili pokrzywdzonych z mieszkania do obory, gdzie zmusili ich do położenia się na ziemi i strzelili do nich kilka razy.</p> <p>Po tych wydarzeniach doszło do aresztowań członków organizacji oraz W.Z. (1), który został zatrzymany w dniu 3 sierpnia 1946 r. P.C. (1), M.D. i T.N. uciekli wcześniej, jednak T.N. został ujęty ok. 2 lata później i osadzony.</p>		
--	--	--

	<p>W wyniku udziału w opisanym wyżej napadzie i zabójstwie W.Z. (1) wraz z H.O. zostali skazani wyrokiem byłego Wojtkowego Sądu Rejonowego w P. z dnia 2 grudnia 1946 r. sygn. akt (...) za to, że:</p> <p>„a) w nocy 24-go na 25-go maja 1946 r. w M. uzbrojeni i będąc w zмовie z innymi członkami napadu dokonali gwałtownego zamachu na podejrzanych przez bandę o przynależność do organizacji politycznej (...) A.P. (2) i S.G. (2), w czasie, którego to zamachu P.A. zbiegł z powroza, na którym banda go ciągnęła, zaś S.G. (2) został zastrzelony serią z automatu po uprzednim szczególnym okrucieństwie na jego osobie, którego banda biła skręconym kablem elektrycznym czym dopuścili się przestępstwa z art. 1§1,2 i 3 Dekr. z dnia 16.11.1945 r.</p> <p>b) posiadali bez zezwolenia władzy a to O.H. 1 automat oraz 2 magazynki, zaś Z.W. 1 karabin oraz 20 sztuk naboju, czym dopuścili się przestępstwa z art. 3 cyt. Dekr;” i za to W.Z. (1) wymierzono kary: za czyn pierwszy dożywotniego więzienia, za czyn drugi 10 lat więzienia, karę łączną dożywotniego więzienia, a nadto orzeczono utratę praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na 5 lat oraz przepadek całego mienia na rzecz Skarbu Państwa. Następnie na podstawie ustawy o amnestii zmniejszono karę do 15 lat więzienia. Warunkowo zwolniono go w dniu 2 grudnia 1955 r.</p> <p>Wnioskodawca ubiegał się o stwierdzenie, że ww. wyrok jest nieważny, na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – bezskutecznie.</p> <p>Wyżej wymieniony wyrok został uchylony na skutek wznowienia postępowania przez Sąd Okręgowy w P. postanowieniem z dnia 19.11.2021 r. sygn. akt (...) i postępowanie przeciwko W.Z. (1) umorzono.</p> <p>Wobec treści i podstawy rozstrzygnięcia przytaczanie dalszych ustaleń odnoszących się do cierpień, jakich wnioskodawca doznał w czasie pozbawienia wolności i jego możliwości zarobkowych zostają pominięte jako pozbawione znaczenia.</p>		
3.2. Fakty uznane za nieudowodnione			
<i>Lp.</i>	<i>Fakt</i>	<i>Dowód</i>	<i>Numer karty</i>
3.2.1.	W.Z. (1) był członkiem organizacji niepodległościowej pod nazwą (...) Związek (...) i w jej ramach prowadził działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego	zeznania świadka S.Z.	212-215

4. OCENA DOWODÓW		
4.1. Dowody będące podstawą ustalenia faktów		
Lp. faktu z pkt 3.1	Dowód	Zwięźle o powodach uznania dowodu
3.1.1	wymienione w punkcie 3.1.1	<p>Ustaień faktycznych Sąd dokonał na podstawie udostępnionych przez Instytut Pamięci Narodowej dokumentów wymienionych wyżej. Dokumenty przedłożone przez pełnomocnika wnioskodawcy w znakomitej większości pochodzą z tego samego źródła, to jest IPN i naturalnie z nimi się dublują. Z jednej strony ustalenia dotyczą działań podjętych przez organy ścigania i sądowe wobec W.Z. (1), zwłaszcza jego zatrzymania, tymczasowego aresztowania, czynności śledczych, postępowania sądowego i wykonania kary. W tym zakresie wszystkim dokumentom Sąd dał wiarę, nie ma powodu sądzić, że nie są autentyczne i nie odzwierciedlają rzeczywistego przebiegu tych zdarzeń. Z drugiej strony Sąd dokonał ustaleń faktycznych odnoszących się do rzeczywistej działalności W.Z. (1) i podejmowanych zachowań, które stały się przyczyną pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej. Ocena dowodów na tej płaszczyźnie ustaleń faktycznych przedstawia się znacznie trudniej. Zdaniem Sądu nie można bezkrytycznie przyjmować wszystkich ustaleń dokonanych przez ówczesnie działające organy śledcze i sądowe, a także służbę bezpieczeństwa, choć oczywiście nie sposób także uznać te materiały za zupełnie bezwartościowe pod względem faktograficznym. Mając na względzie specyfikę funkcjonowania tych organów i czasu, w którym wykonywały powierzone im zadania, trzeba zachować daleko idącą ostrożność w formułowaniu wniosków. Sąd rozpatrując wniosek o odszkodowanie i zadośćuczynienie ma prawo i obowiązek dokonać samodzielnie ustaleń faktycznych, które pozwolą na prawidłowe rozstrzygnięcie. Analiza wyjaśnień współoskarżonych w postępowaniu prowadzonym m.in. przeciwko W.Z. (1) oraz zeznań świadków w powiązaniu z zeznaniami samego W.Z. (1), M.D. i P.C. (1) złożonymi w śledztwie prowadzonym przez Instytut Pamięci Narodowej prowadzą do wniosku, że dowody te zawierają treści polegające na prawdzie, w szczególności odnośnie do udziału W.Z. (1) w uprowadzeniu A.P. (1) i S.G. (2) i zabójstwie S.G. (2). W.Z. (1) sam to przyznał w śledztwie IPN. Przyznał to także w postępowaniu prowadzonym przed byłym Wojskowym Sądem Rejonowym w P. (a trzeba dodać, że składając w dniu 5 czerwca 1992 r. zeznania twierdził, że ze strachu przed biciem w czasie śledztwa powiedział przesłuchującemu go funkcjonariuszowi wszystko, co wiedział – czyli nie kłamał – a przed sądem miał swobodę wypowiedzi). Co do jego zachowania w czasie tego zdarzenia Sąd w zasadzie dał mu wiarę, ponieważ inne dowody, jak wyjaśnienia H.O. i S.G. (1) to potwierdzają, poza twierdzeniem, że nie wiedział, że grupa od początku zamierzała zabić G. i P. Twierdzenie to jest nielogiczne w obliczu sekwencji zdarzeń, zwłaszcza że wbrew innym dowodom wsparł je rzekomymi zapowiedziami współsprawców, że prowadzą mężczyzn do sztabu. Do jakiego sztabu mieliby ich prowadzić, skoro przedstawiali się jako funkcjonariusze UB? W tym zakresie W.Z. (1) wyraźnie umniejszał swoją rolę. Z kolei P.C. (1) i M.D. potwierdzili swój udział, a P.C. (1) także udział W.Z. (1) w tym zdarzeniu, lecz nie podali szczegółów odnośnie do zachowania W.Z. (1) (własnego zresztą też). Nie ma podstaw do odmowy wiary zeznaniom A.P. (1), W.G., F.O. ani M.S. Z wyjaśnień współoskarżonych (np. S.G. i H.O.) oraz zeznań W.Z. złożonych w śledztwie IPN wynika, że</p>

		<p>oskarżeni w śledztwie byli bici i torturowani w celu wymuszenia na nich wyjaśnień i z niektórych z nich później się wycofywali, dlatego nie we wszystkich tym wyjaśnieniach można dać wiarę. Jednak na rozprawie mogli się wypowiedzieć i z tej możliwości korzystali, wycofując się także z pewnych poprzednio złożonych wyjaśnień i wskazując, że złożyli je pod wpływem bicia. Wersje przedstawione przez poszczególne osoby nieco różnią się w szczegółach, jednak różnice te dla ustalenia, że opisane wyżej akty przemocy, w tym rabunki i zabójstwa miały miejsce, jawią się jako pozbawione znaczenia. Poza opisem zdarzeń pozostały inne akcje dokonane przez grupę, ponieważ w obliczu ustalenia, że W.Z. (1) nie brał w nich udziału, dowody o nich traktujące nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia.</p> <p>Sąd dał także wiarę aktom sprawy prowadzonej z wniosku pełnomocnika W. Z. (1) o wznowienie postępowania.</p> <p>Sąd tylko częściowo dał wiarę zeznaniom świadka S.Z. – żony wnioskodawcy. Świadek został przesłuchany niejako w zastępstwie wnioskodawcy, którego stan zdrowia nie pozwalał na jego przesłuchanie. Wiedzę o zdarzeniach świadek czerpała z opowieści męża, które były skąpe i nie musiały być prawdziwe. Dlatego Sąd nie dał wiary tym zeznaniom, które są sprzeczne z zeznaniami W.Z. (1) złożonymi w czasie śledztwa IPN, a traktującymi o rzekomej niepodległościowej działalności wnioskodawcy. Zeznań tych w tym zakresie nie wspierają otrzymane przez wnioskodawcę odznaczenia, ilości i powody ich przyznania same w sobie nie podważają uznanych za wiarygodne dowodów świadczących o faktach, które Sąd ustalił i przytoczył wyżej. W pozostałym zakresie nie ma podstaw do odmówienia wiary tym zeznaniom z tym wszelako zastrzeżeniem, że świadek nie posiada wiedzy o rzeczywistych przyczynach aresztowania i późniejszego skazania wnioskodawcy.</p>
4.2. Dowody nieuwzględnione przy ustaleniu faktów (dowody, które sąd uznał za niewiarygodne oraz niemające znaczenia dla ustalenia faktów)		
Lp. faktu z pkt 3.1 albo 3.2	Dowód	Zwiąże o powodach nieuwzględnienia dowodu
3.1.1	zeznania świadka S.Z.	O powodach tylko częściowego dania wiary temu dowodami Sąd wypowiedział się wyżej.
5. PODSTAWA PRAWNA		
Odszkodowanie		
5.1	<p style="text-align: center;">Kwota główna</p> <p>Kodeks postępowania karnego: art. 552 § 1 Oskarżonemu, który w wyniku wznowienia postępowania, kasacji lub skargi nadzwyczajnej został niewinny lub skazany na łagodniejszą karę, służy od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub w części kary, której nie powinien być ponieść. § 2. Przepis § 1 stosuje się także, jeżeli po uchyleniu skazującego orzeczenia postępowanie umorzono wskutek okoliczności, których nie uwzględniono we wcześniejszym postępowaniu.</p>	<p style="text-align: center;">Odsetki</p>

	<i>Zwiężle o powodach podstawy prawnej</i>	
	Pełnomocnik wnioskodawcy oparł żądanie na ww. podstawie prawnej, ponieważ wyrok byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. z dnia 2 grudnia 1946 r. sygn. akt (...) został uchylony na skutek wznowienia postępowania przez Sąd Okręgowy w P. postanowieniem z dnia 19.11.2021 r. sygn. akt (...) i postępowanie przeciwko W.Z. (1) umorzono, zaś wcześniejsza próba doprowadzenia do stwierdzenia nieważności tego wyroku na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U.20171987 j.t.) okazała się nieskuteczna (Sąd uznał wówczas, że wnioskodawca nie prowadził działalności niepodległościowej w rozumieniu powołanej ustawy).	
Zadośćuczynienie		
	Kwota główna	Odsetki
5.2.	Kodeks postępowania karnego: art. 552 § 1 Oskarżonemu, który w wyniku wznowienia postępowania, kasacji lub skargi nadzwyczajnej został uniewinniony lub skazany na łagodniejszą karę, służy od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub w części kary, której nie powinien był ponieść. § 2. Przepis § 1 stosuje się także, jeżeli po uchyleniu skazującego orzeczenia postępowanie umorzono wskutek okoliczności, których nie uwzględniono we wcześniejszym postępowaniu.	
	<i>Zwiężle o powodach podstawy prawnej</i>	
	Jak wyżej w punkcie 5.1.	
Inne		
3.	<i>Zwiężle o powodach podstawy prawnej</i>	
6. ROZSTRZYGNIĘCIE SĄDU W PRZEDMIOCIE ŻĄDANIA		
<i>Zwiężle o powodach rozstrzygnięcia</i>		
Odszkodowanie		
6.1	Kwota główna	Odsetki
	Powołana przez pełnomocnika wnioskodawcy podstawa prawna jest nieadekwatna do stanu faktycznego, a przewidziana w niej instytucja nie znajduje tu zastosowania. Właściwą	Skoro nie uwzględniono roszczenia, nie należą się odsetki.

podstawę prawną, jaką należałoby przyjąć w sprawie żądania odszkodowania lub zadośćuczynienia za wykonanie kary orzeczonej wobec W.Z. (1) wyrokiem byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. z dnia 2 grudnia 1946 r. sygn. akt (...) byłaby norma prawna zawarta w art. 8 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Warunkiem jednak zastosowania tej normy prawnej byłoby uznanie wyżej wymienionego wyroku za nieważny, o co wnioskodawca się starał, lecz nie uzyskał satysfakcjonującego go orzeczenia. Wniosek niniejszy stanowi próbę ominięcia tej oczywistej przeszkody w uzyskaniu odszkodowania i zadośćuczynienia. Tymczasem nie jest tak, jak utrzymuje pełnomocnik wnioskodawcy, że wnioskodawca może sobie wybrać podstawę prawną dochodzonego roszczenia. Roszczenie to nie ma charakteru roszczenia stricte cywilnoprawnego, w związku z tym nie można go definiować w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 417 i nast. kc. Nie znajdują tu zastosowania także przepisy rozdziału 52 Kodeksu postępowania karnego (jako podstawa materialna roszczenia, bo oczywiście w zakresie postępowania przepisy te stosuje się odpowiednio), mimo że doszło do wznowienia postępowania zakończonego wyżej wymienionym wyrokiem i umorzenia postępowania przeciwko W. Z. (1). Podstawą tego poglądu są dwa argumenty: Po pierwsze byłych wojskowych sądów rejonowych nie sposób uznać za sądy a prowadzonych przez nie postępowań za postępowanie sądowe, w konsekwencji za orzeczenia, do których odwołuje się art. 552 kpk. Jak słusznie za M. Zaborskim (M. Zaborski, „Specjalne” sądy wojskowe w Polsce w latach 1944-1955 (Wojskowy Sąd PKP, Sąd KBW oraz Wojskowe Sądy Rejonowe), *Palestra* 2004, z. 3-4, s. 167) zauważa Paweł Cioch wojskowe sądy rejonowe, których 17 funkcjonowało w Polsce w latach 1944–1956, były zorganizowane na wzór sowieckich trybunałów NKWD i przeznaczone do orzekania o przestępstwach „kontrewolucyjnych”. Były one powołane wbrew podstawie prawnej, biorąc pod uwagę nawet prawo Polski Ludowej. W związku z tym nie można powiedzieć, żeby miały one uprawnienia procesowe do orzekania, skoro podstawa ich powołania była całkowicie wadliwa. Wydaje się jednak, iż ustawodawca miał na celu objęcie regulacją ustawową orzeczeń wydanych przez wojskowe sądy rejonowe (P. Cioch, 5.2. Unieważnienie orzeczenia skazującego [w:] *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu niesłusznego skazania*, Warszawa 2007). Wprawdzie judykatura nie widzi zastrzeżeń do uznania wyroków byłych wojskowych sądów rejonowych za zdadne do traktowania ich jako orzeczeń sądowych, o których mowa w art. 540 kpk i art. 521 kpk, to jednak nie znaczy to, że można uznać, że osobom skazanym wyrokami byłych wojskowych sądów rejonowych przysługują dwie niezależne drogi dochodzenia roszczeń. Ustawodawca przewidział (i to jest drugi argument) kolizję podstaw prawnych roszczeń i rozwiązał ją w art. 8 ust.4 powołanej ustawy z dnia 23 lutego 1991 r.

Zgodnie z tym przepisem przepis ust. 1 przewidujący odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wydania lub wykonania orzeczenia, którego nieważność stwierdzono, nie ma zastosowania, jeżeli w wyniku rewizji nadzwyczajnej, kasacji lub wznowienia postępowania prawomocnie zasądzono odszkodowanie, chyba że za jego zastosowaniem przemawiają względy słuszności. Regulacja ta ma zapobiec nieuzasadnionemu „podwójnemu” obciążeniu Skarbu Państwa a wynika z niej, że o ile możliwe jest zasądzenie odszkodowania w wyniku kasacji lub wznowienia postępowania przed rozstrzygnięciem kwestii odszkodowania w trybie art. 8 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r., o tyle nie jest dopuszczalne dochodzenia odszkodowania (ani zadośćuczynienia) w wyniku uchylenia wyroku w drodze kasacji albo wznowienia postępowania, czyli w trybie przewidzianym w rozdziale 58 kpk po przeprowadzeniu procedury przewidzianej w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. o stwierdzenie nieważności wyroku zakończonej niepowodzeniem, co zamknęło drogę do dochodzenia roszczeń przewidzianych w art. 8 ust.1 tejsze ustawy. Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 11 ust.1 tejsze ustawy m.in. przepis art. 8 ma odpowiednie zastosowanie również wobec osób, co do których zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności orzeczenia, jeżeli oskarżonego uniewinniono lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego, i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a osoby te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane. Wskazane przepisy prowadzą do wniosku, że tryb dochodzenia roszczeń przewidziany w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. ma charakter szczególny i wyłączny w odniesieniu do osób sądzonych lub skazanych przez były wojskowe sądy rejonowe ze wszystkimi tego konsekwencjami, a więc z przewidzianymi ze względów etycznych ograniczeniami. Nie sposób do tych organów przykładać te same normy postępowania, jakie stosuje się wobec sądów, o których mowa w rozdziale VIII Konstytucji RP. Gdyby tak było, teoretycznie można by przewidywać uchylenie w trybie kasacji i wznowienia postępowań praktycznie wszystkich orzeczeń skazujących wydanych przez były wojskowe sądy rejonowe. Tak się oczywiście nie stało. Właśnie dlatego, że przewidział niewydolność systemu przy zastosowaniu przepisów o kasacji lub o wznowieniu postępowania, ustawodawca wprowadził szczególny tryb dochodzenia roszczeń w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. i dokonywał w niej kolejnych zmian. Z tych względów Sąd uznał, że jedyną podstawą prawną dochodzonych roszczeń może być art. 8 ust.1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, a uruchomienie procedury zakończonej wznowieniem postępowania przeprowadzonego przez były Wojskowy Sąd Rejonowy w P. i uchyleniem jego wyroku oraz umorzeniem postępowania i następujący w wyniku tego wniosek

	<p>ominięcia przeszkód przewidzianych w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. w skutecznym dochodzeniu zgłoszonych roszczeń. Ponieważ wnioskodawca nie uzyskał stwierdzenia nieważności przedmiotowego wyroku i biorąc pod uwagę zarówno fakt, że nie prowadził działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i nie został skazany za czyn związany z taką działalnością ani z powodu takiej działalności, nie mógłby takiego stwierdzenia uzyskać, nie ma podstaw do uwzględnienia któregośkolwiek z roszczeń. Poza wskazanymi wyżej argumentami należy powołać także ten, że przyznanie wnioskodawcy jakiegokolwiek odszkodowania czy zadośćuczynienia byłoby rażąco niesprawiedliwe. Zapadły wobec niego wyrok skazujący i wykonanie w części orzeczonej kary było konsekwencją jego czynu, mianowicie zbrodni, której się dopuścił. Współdziałal w opisanej wyżej zbrodni zabójstwa jest w świetle wyżej powołanych dowodów oczywisty i fakt, że wnioskodawca sam nie zastrzelił S.G. (2) niczego nie zmienia. W ramach podziału ról wykonywał aktywnie czynności, które wraz z czynnościami współników doprowadziły do zabicia S.G. Czyn ten nie znajduje żadnego usprawiedliwienia, w szczególności nie należy się dopatrywać usprawiedliwienia w rzekomej działalności niepodległościowej. W ocenie Sądu w obliczu wyżej przytoczonych ustaleń nie można działalności W.Z. (1) uznać za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Nie brał udziału w (...), nie sposób bowiem opierać przeciwnej tezy na jego zeznaniach ze śledztwa IPN, że nie przyznawał się do udziału w tej organizacji z obawy przed skazaniem go na karę śmierci. Z tego skądinąd wiarygodnego twierdzenia nie wynika, że brał udział w tej organizacji, bo nie można za taki uznać udziału w jednej akcji ani udziału w jednym spotkaniu informacyjnym rzeczonej organizacji (o którym to spotkaniu zresztą nie mówił, a zeznał o tym P.C. (1)). Nie można też oprzeć takiego ustalenia na wyjaśnieniach H.O., a obiektywnych i wiarygodnych dowodów brak. Nie jest przecież takim dowodem wspomniany wyżej wyrok sądu wojskowego (zresztą tym wyrokiem ustalono, że W.Z. (1) do organizacji nie należał). Jednak nawet, gdyby rzeczywiście uznać, że W.Z. (1) był jej członkiem, to nie sposób by było – biorąc pod uwagę jej dokonania, w szczególności opisane zabójstwa i usiłowania zabójstwa – uznać tę działalność za niepodległościową. Ponadto czyn, którego się dopuścił, nawet jeżeli uznać, że został popełniony z motywacji głównie politycznej, wyklucza jego usprawiedliwienie na jakiegokolwiek płaszczyźnie. Należy podkreślić, że sprawcy, w tym W.Z. (1), sterroryzowali nieuzbrojonych A.P. (1) i S.G. (2), po czym zaprowadzili ich do lasu i tam po ucieczce A.P. (1) bezbronnego S.G. (2), pozostającego całkowicie w ich mocy, zabili. Jak wynika z zeznań A.P. (1), którym należy dać wiarę, on zorientował się, że napastnicy zamierzają ich zabić. Nie ma powodu, by takiej samej świadomości czekającego go losu odmawiać S.G. (2). Względny humanitaryzmu i najważniejsze wartości tkwiące</p>	
--	---	--

u podstaw obowiązującego porządku prawnego nie tylko w Polsce, lecz w Europie (przynajmniej Zachodniej i Środkowej) i w demokratycznych krajach na świecie sprzeciwiają się uznaniu za usprawiedliwione jakiegokolwiek zabójstwa popełnionego w celach politycznych. Ponadto ofiara tego zabójstwa nie posiadała broni, nie atakowała sprawców i nie stanowiła dla nich zagrożenia poza ewentualnym ujawnieniem ich tożsamości i spowodowaniem ich odpowiedzialności karnej. Nawet gdyby uznać ten czyn za wykonanie „wyroku śmierci” w rodzaju tych, które niektóre organizacje podziemne nakładały na działaczy tzw. „komunistycznych” lub osoby odpowiedzialne za wydawanie okupantom niemieckim Polaków, przyznanie odszkodowania lub zadośćuczynienia za poniesione z powodu tego czynu konsekwencje musiałyby budzić wątpliwości z przyczyn moralnych i prawnych. Nie sposób w żadnym razie usprawiedliwić ewentualną walkę polityczną zabójstwa. Żadna idea nie uprawnia do szafowania życiem innych ludzi, w tym przeciwników politycznych (wymagowanych czy prawdziwych). Nie ma w istocie różnicy między zabójstwem politycznym a zabójstwem z innych powodów, żaden z tych czynów nie jest mniej lub bardziej społecznie szkodliwy, każdy mieści się w tej samej kategorii zbrodni. Nie można zaakceptować bez zastrzeżeń poglądu aprobującego poświęcenie ludzkiego życia w imię wyższych celów, jak na przykład niepodległości. W historii wiele już razy usprawiedliwiano zbrodnie dążeniem do osiągnięcia szczytnych celów, jednak bezkrytyczne i generalne usprawiedliwianie zabijania ludzi dążeniem do niepodległości, które niekiedy spotkać można nie tylko w wypowiedziach w przestrzeni publicznej, ale i w orzeczeniach sądów, budzi nie tylko wątpliwości, ale i sprzeciw (por. np. postanowienie SA w Katowicach z dnia 25 stycznia 1995r., sygn akt II AKo 236/95, OSA 1997/1/5, w którym wyrażono pogląd, że „walka (...) [orężna o niepodległość] była zjawiskiem bardzo częstym bezpośrednio po ostatniej wojnie, zwykle surowo represjonowanym przez ówczesne władze (...), więc przepis art. 1 ust. 3 należy odnieść jedynie do przypadków nadużyć polegających np. na aktach gwałtu, skierowanych przeciwko osobom postronnym, nie zaangażowanym w walkę polityczną, gdyby te akty były motywowane działaniem na rzecz niepodległości Państwa Polskiego”). Warto zauważyć, że nawet w warunkach wojny zgodnie z obecnie obowiązującym art. 123§1 kk oraz normami prawa międzynarodowego zakazane jest pod groźbą kary zabijanie osób bezbronnych, które się poddały i ludności cywilnej. Nie istnieje zatem żadna akceptowalna podstawa do uznania za prawnie i moralnie dopuszczalne zabicie bezbronnego człowieka, który nie atakuje sprawcy. Z tych wszystkich względów Sąd uznał roszczenie za niezaskługujące na uwzględnienie. Z tego powodu Sąd nie rozważał jego wysokości.

Zadośćuczynienie		
6.2	Kwota główna	Odsetki
	O oddaleniu wniosku o zadośćuczynienie zadecydowały te same argumenty, które zostały powołane wyżej w punkcie 6.1.	Skoro nie uwzględniono roszczenia, nie należą się odsetki.
Inne		
6.3.	Skoro nie uwzględniono roszczeń głównych, nie ma podstaw do uwzględnienia wniosku pełnomocnika o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. Zgodnie z art. 554§4 zd. II kpk w razie uwzględnienia roszczeń choćby w części wnioskodawcy przysługuje od Skarbu Państwa zwrot uzasadnionych wydatków, w tym z tytułu ustanowienia jednego pełnomocnika. Wynika z tego, że w razie nieuwzględnienia roszczenia, przewidziany tam zwrot wydatków na ustanowienie pełnomocnika nie przysługuje. Skarb Państwa ponosi tylko koszty sądowe, do których zgodnie z art. 616§2 kpk należą opłaty i wydatki poniesione przez Skarb Państwa od chwili wszczęcia postępowania.	
7. INNE ROZSTRZYGNĘCIA ZAWARTE W WYROKU		
<i>Punkt rozstrzygnięcia z wyroku</i>	<i>Przytoczyć okoliczności</i>	
II	Wniosek radcy Prokuraturii Generalnej o zasądzenie od wnioskodawcy kosztów reprezentacji nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem regulacja, na którą postulujący powołuje się, nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, zastosowanie znajduje regulacja odmienna zamieszczona w art. 554§4 kpk.	
8. KOSZTY PROCESU		
<i>Punkt rozstrzygnięcia z wyroku</i>	<i>Przytoczyć okoliczności</i>	
II	Zgodnie z art. 554§4 zd. I kpk postępowanie jest wolne od kosztów sądowych, co oznacza, że koszty te ponosi Skarb Państwa. Jak powiedziano wyżej, nie obejmuje to wydatków wnioskodawcy na ustanowienie pełnomocnika. W razie nieuwzględnienia roszczenia wydatki te ponosi wnioskodawca.	
9. PODPIS		



Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie II Wydział Karny z dnia 2 lutego 2023 roku

(II AKa 287/22)*

1. (...) wprawdzie przepisy art. 7 i art. 12 ustawy lutowej dotyczą stwierdzenia nieważności orzeczenia, a nie odszkodowania i zadośćuczynienia, ale niewątpliwie wskazują na cel ustawodawcy związany z uchwaleniem ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. Z pierwszego z owych przepisów, a konkretnie art. 7 ust 1 wynika, że sąd pozostawia bez rozpoznania wnioski, o którym mowa w art. 3 ust. 1 (o stwierdzenie nieważności orzeczenia – przypis SA), jeżeli oskarżonego uniewinniono lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego. Jednocześnie, zgodnie z treścią art. 12 ustawy lutowej, sprawy o czyny lub z powodu działalności określonych w art. 1, w których do dnia wejścia ustawy w życie nie rozpoznano wniesionej rewizji nadzwyczajnej lub złożonego wniosku o wznowienie postępowania, przekazuje się sądowi właściwemu według przepisów niniejszej ustawy. Kompleksowa zatem ocena powyższych przepisów wskazuje, iż od momentu wejścia w życie rozważanej tutaj ustawy (ewentualnie jej nowelizacji na mocy ustawy z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – Dz.U.2007.191.1372) jedyną drogą podważenia orzeczenia, które związane było z ogólnie rzecz ujmując, działalnością niepodległościową

* W tekście wyroku zachowano oryginalną pisownię.

- lub wydane zostało z jej powodu, jest droga przewidziana w treści tejże ustawy, a więc poprzez stwierdzenie nieważności orzeczenia.
2. Za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego uważa się zatem powszechnie takie świadomie podejmowane czynności, które zmierzały do odzyskania przez Polskę suwerenności (zdolności do samodzielnego, niezależnego od innych podmiotów sprawowania władzy politycznej nad własnym terytorium), niezawisłości (niezależności), samostanowienia i w tym celu przedsięwzięte. Nie każdy zatem przejaw nieposłuszeństwa, czy nawet oporu wobec ówczesnej władzy lub wyrażona wobec niej krytyka jest wystarczającą przesłanką do zakwalifikowania takich zachowań jako stanowiących działalność niepodległościową (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11.03.2021 r., II KK 63/21, LEX nr 3245190). W każdym przypadku represji stosowanych czy to „w związku”, czy też „z powodu” działalności niepodległościowej, musi nastąpić precyzyjne ustalenie, że represjonowany faktycznie i świadomie podejmował działania zmierzające do odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności i w związku z ową działalnością spotkały go represje ze strony organów wymienionych w ustawie lutowej.
 3. Zgodnie bowiem z treścią art. 1 ust. 3 ustawy lutowej przepisów ust. 1 i 2 (dotyczących stwierdzenia nieważności orzeczenia – przypis SA) nie stosuje się, jeżeli dobro poświęcone pozostawało w rażącej dysproporcji do dobra, które uzyskano lub zamierzano uzyskać, albo sposób działania lub zastosowany środek były rażąco niewspółmierne do zamierzonego lub osiągniętego skutku. Zauważyć bowiem należy, że wnioskodawca wziął udział faktycznie w egzekucji dwóch bezbronnych w chwili akcji osób, które zostały siłą wyciągnięte z domu i okradzione, którym założono na szyję powróż, a jednemu kazano się położyć w rowie i go zastrzelono, a do drugiego strzelano lecz udało mu się uciec. Nie sposób w tej sytuacji uznać aby fakt przynależności do partii sprzyjającej ówczesnej władzy komunistycznej usprawiedliwiał dokonanie zabójstwa z zimną krwią osoby bezbronnej i nie stawiającej jakiegokolwiek oporu.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie II Wydział Karny w składzie:

Przewodniczący: SSA Maciej Żelazowski (spr.)

Sędziowie: SA Andrzej Wiśniewski

SO del. do SA Iwona Gdula

Protokolant: st. sekr. sądowy Karolina Pajewska przy udziale prokuratora Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wielkopolskim Katarzyny Pokorskiej po rozpoznaniu w dniu 19 stycznia 2023 r. sprawy W.Z. o odszkodowanie i zadośćuczynienie na skutek apelacji wniesionej przez pełnomocnika wnioskodawcy od wyroku Sądu Okręgowego w G. z dnia 13 lipca 2022 r. sygn. akt (...) oraz

zażalenia wniesionego przez pełnomocnika przedstawiciela Skarbu Państwa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 września 2022 r. na postanowienie zawarte w pkt. II wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lipca 2022 r. sygn. akt II Ko 297/22

I. utrzymuje w mocy zaskarżony wyrok;

II. stwierdza, że postępowanie jest wolne od kosztów sądowych.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 17 grudnia 2022 r. pełnomocnik W.Z. wniosła o zasądzenie w oparciu o treść art. 552 § 2 k.p.k. odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu niesłusznego wykonania wyroku byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. z dnia 2 grudnia 1946 r., sygn. akt (...), na mocy którego W.Z. został skazany za przestępstwa polegające na dokonaniu gwałtownego zamachu na podejrzanych o przynależność do (...), A.P. i S.G. (1) i zastrzelenie drugiego z nich oraz na nielegalnym posiadaniu broni, a więc przestępstw z art. 1 § 1, 2 i 3 oraz art. 3 dekretu z dnia 16 listopada 1945 r., co do których to przestępstw wyrokiem Sądu Okręgowego w P. z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt (...), wznowiono postępowanie, uchylono wymieniony wyżej wyrok i umorzono postępowanie na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. uznając, że wyrok skazujący stanowił akt represji za działalność polityczną W. W., a w związku z jego wydaniem dopuszczono się zbrodni sądowej.

Wyrokiem z dnia 13 lipca 2022 r. Sąd Okręgowy w Gorzowie Wlkp. oddalił powyższy wniosek oraz kosztami sądowymi obciążył Skarb Państwa.

Apelację od powyższego wyroku wniosła pełnomocnik wnioskodawcy W.Z. i zarzuciła:

- „1. Rażące naruszenia prawa procesowego, mogące mieć istotny wpływ na treść wyroku, a mianowicie art. 552 § 4 k.p.k., polegające na oddaleniu wniosku o zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszną przedmiotową izolację wnioskodawcy, pomimo że postępowanie prowadzone przeciwko W.Z. zostało prawomocnie umorzone z powodu braku dowodów winy, a w konsekwencji brak jest podstaw do oceny przez Sąd kwestii słuszności ww. umorzenia, a także ewentualnej działalności niepodległościowej pokrzywdzonego,
2. Art. 7, art. 410 i art. 424 k.p.k. poprzez oparcie orzeczenia jedynie na części przeprowadzonych dowodów, przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów i dokonanie jej w sposób całkowicie dowolny, bez uwzględnienia zasad prawidłowego rozumowania, wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego oraz nie wskazanie w uzasadnieniu orzeczenia przekonujących i logicznie uzasadnionych przyczyn, dla których Sąd nie wziął pod uwagę i nie ocenił właściwie

zeznań świadka S.Z. i materiałów archiwalnych zgromadzonych w sprawie dotyczących pokrzywdzonego oraz dokumentacji IPN, gdyż zdaniem Sądu ww. świadczą, iż działania grupa partyzanckiej należy uznać za pozostające w rażącej dysproporcji do dobra, które uzyskano lub zamierzano uzyskać, albo sposób działania był rażąco niewspółmierny do zamierzonego celu lub osiągniętego skutku, co w konsekwencji doprowadziło do tego, że Sąd nie odniósł się do całego zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym dokonał błędnej interpretacji ww. informacji wskazujących bezpośrednio na charakterystykę grupy,

3. Art. 410 w zw. z art. 366 § 1 k.p.k. polegającą na uchybieniu obowiązkowi zbadania i wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy niezbędnych do jej rozstrzygnięcia, poprzez nieodniesienie się do realiów historycznych tamtego okresu, represji jakim m.in. w latach 1945–1947 byli poddawani członkowie podziemia niepodległościowego, w związku ze współpracą z ruchem partyzanckim działającym na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego”.

Jednocześnie, z „daleko wysuniętej ostrożności procesowej” apelująca zarzuciła „na zasadzie analogii” obrazę:

- „- art. 1 ust. 3 ustawy lutowej (z ostrożności) poprzez błędne uznanie, iż działalność opozycyjna W.Z. polegająca na działaniach pokrzywdzonego związanych z zabójstwem w niniejszej sprawie - nie może być uznana za walkę o niepodległy byt Państwa Polskiego, gdyż pozostaje w rażącej dysproporcji do dobra, które zamierzano osiągnąć”.

Ponadto apelująca zarzuciła:

- „- błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, który miał wpływ na jego treść poprzez nietrafne przyjęcie, iż zgromadzony materiał dowodowy oraz ustalony stan faktyczny nie daje podstaw do uznania, iż W.Z. prowadził działalność niepodległościową i nie spełnia warunków do zasądzenia należnego zadośćuczynienia, podczas gdy wnioskodawca skutecznie wykazał, iż był represjonowany w związku z jego niesłusznym skazaniem wyrokiem byłego Sądu Wojskowego w P. z dnia 2 grudnia 1946 roku, sygn. akt (...), w związku z podejmowaniem przez niego działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego,
- nieprawidłowe uznanie przypuszczeń, iż działania pokrzywdzonego związane z uprowadzeniem A.P. i S.G. (1) i zabójstwie S.G. (1) nie wykazują bezpośrednio, by pokrzywdzony prowadził działalność niepodległościową, podczas gdy Sąd ograniczył się w ramach wykładni działalności pokrzywdzonego jedynie do polemiki dotyczącej działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego”.

Podnosząc powyższe zarzuty apelująca wniosła o:

- „- uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania,
- zasądzenie od Skarbu Państwa na rzecz wnioskodawcy kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego za II instancję według przedłożonego przez pełnomocnika spisu kosztów, a w przypadku jego niezłożenia według norm przepisanych”.

Jednocześnie, w imieniu uczestnika postępowania, zastępowanego procesowo przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, zażalenie na rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Gorzowie Wlkp. w części odnoszącej się do braku zasądzenia od wnioskodawcy na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zwrotu kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych, wniósł reprezentujący tego uczestnika postępowania pełnomocnik i zarzucił: „obrazę przepisów postępowania, która miała wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. Art. 554 § 4 k.p.k. w zw. z art. 616 § 1 k.p.k. poprzez uznanie, że koszty postępowania związane z udziałem w sprawie Prokuraturii Generalnej RP jako pełnomocnika uczestnika są elementem kosztów sądowych, które ponosi Skarb Państwa;
2. Art. 558 k.p.k. w zw. z art. 554 § 4 k.p.k. w zw. z art. 98 i 99 k.p.c. w zw. z art. 32 ust. 3 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z § 11 ust. 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie poprzez niezasądzenie od wnioskodawcy na rzecz Skarbu Państwa -Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zwrotu kosztów postępowania”.

Podnosząc powyższe zarzuty żalący wniósł o

„zmianę zaskarżonego postanowienia poprzez zasądzenie od wnioskodawcy na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zwrotu kosztów postępowania w kwocie 240 zł”, bądź „uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Sądowi I instancji” i w każdym z powyższych przypadków „o zasądzenie kosztów postępowania zażaleniowego według norm przepisanych”.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności, jeszcze przed odniesieniem się do treści wniesionej apelacji i wniesionego zażalenia, stwierdzić należy, że stosownie do treści art. 99a § 1 k.p.k. uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji, w tym wyroku nakazowego i wyroku łącznego oraz wyroku sądu odwoławczego i wyroku wydanego

w postępowaniu o wznowienie postępowania, sporządza się na formularzu według ustalonego wzoru. Jednocześnie, na skutek nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z dnia 27 września 2013 r. uproszczono treść uzasadnienia, wskazując, że to powinno zawierać jedynie „zwięzłe” wskazanie faktów uznanych za udowodnione lub nieudowodnione oraz dowodów, na których się oparto, informacji, dlaczego nie uznano dowodów przeciwnych, jak też również „zwięzłe” wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku (art. 424 § 1 k.p.k.). Jednocześnie powszechnie akceptowany jest pogląd, że zrealizowanie prawa do rzetelnego rozpoznania sprawy, wynikającego z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a więc także prawa do rzetelnego postępowania odwoławczego, obejmuje również takie sporządzenie uzasadnienia wyroku, aby umożliwiło ono analizę motywów, którymi kierował się sąd i dawało szansę podniesienia zarzutów (także w ramach kasacji) zwalczających takie stanowisko. Na ustawodawcy zatem spoczywa obowiązek zagwarantowania przy pomocy odpowiednich instrumentów procesowych, rzetelności postępowania odwoławczego (zob. M.A. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka, wybór orzeczeń 1999–2004*, Kraków 2005, s. 687–688 wraz z orzecznictwem tam przytoczonym, P. Hofmański, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 305–306 wraz z orzecznictwem tak zamieszczonym).

Identycznie kwestię tę widział Trybunał Konstytucyjny, jeszcze we właściwym składzie, na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując że uzasadnienie orzeczeń jest decydującym komponentem prawa do rzetelnego procesu sądowego i podstawą kontroli zewnętrznej orzeczenia przez organ wyższej instancji, bowiem dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-0 A, nr 1, poz.2, teza 4.3 uzasadnienia).

Wreszcie stwierdzić należy, że treść formularza uzasadnienia wyroku sądu odwoławczego została ustalona na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie wzorów formularzy uzasadnień wyroków oraz sposobów ich wypełniania (Dz.U. z 2019 r. poz. 2349). Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że u podstaw tego unormowania legła chęć uproszczenia i ujednoczenia formy uzasadnień wyroków. Nie oznacza to jednak zwolnienia sądu od obowiązku respektowania sporządzenia uzasadnienia gwarantującego prawo strony do rzetelnego procesu, tak w ujęciu konwencyjnym, jak i konstytucyjnym. To zaś oznacza nakaz respektowania powyższych standardów także na formularzu UK 2. W sytuacji zatem gdy sąd uzna, że sporządzenie uzasadnienia wyroku na formularzu UK 2 nie daje właściwego instrumentarium procesowego dla zrealizowania wskazanego standardu, może odstąpić od tego obowiązku, sporządzając uzasadnienie wyroku w dotychczasowej formie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2020 r.,

I KA 1/20, OSNKW, z. 9–10, 2020, poz. 41 z orzecnictwem i poglądami doktryny tam przytoczonymi). Taka też sytuacja wystąpiła w przedmiotowej sprawie. Specyficzne bowiem okoliczności sprawy, konieczność poczynienia pewnych rozważań o charakterze wręcz systemowym, wadliwość i chaotyczność treści zarzutów apelacji oraz ich uzasadnienia, jak również konieczność odniesienia się do zażalenia pełnomocnika reprezentanta Skarbu Państwa, powodują, że wypowiedzenie się co treści do poszczególnych zarzutów oraz przedstawienie wywodów w formie tabelarycznej, skutkowałoby koniecznością powtarzania pewnej argumentacji, czy odnośnienia się do wcześniejszych wywodów, co czyniłoby uzasadnienie mało czytelnym. Odstąpiono zatem od sporządzenia uzasadnienia na formularzu i sporządzono je w formie tradycyjnej.

Punktem wyjścia do rozważań na temat wywiedzionych środków zaskarżenia było ustalenie stosunku jaki zachodzi pomiędzy przepisami ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (zwanej dalej także „ustawą lutową”), zwłaszcza jej art. 8 i art. 11, a przepisami Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego (dalej też „k.p.k.”) dotyczącymi odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie i zatrzymanie. W tym zaś zakresie stwierdzić należy, że przepisy pierwszego z wymienionych aktów prawnych stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, na co wskazał już Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 17 czerwca 2009 r., sygn. akt II AKa 141/09.

Po pierwsze bowiem jakkolwiek przepisy art. 8 i art. 11 ustawy lutowej oraz przepisy Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, dotyczą ogólnie mówiąc, zasądzenia zadośćuczynienia i odszkodowania za szkody i krzywdy wynikłe z wydania i wykonania niesłusznych wyroków lub stosowania niesłusznych środków, to jednak ewidentnie wolą ustawodawcy było aby to na mocy ustawy lutowej dochodzić wszelkich roszczeń w sytuacji gdy czyn zarzucany lub przypisany związany był z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności. Na takie rozwiązanie w pierwszej kolejności wskazuje treść art. 1 ust. 1 ustawy lutowej w powiązaniu z treścią art. 7 i art. 12 tejże ustawy. Pierwszy z wymienionych przepisów (art. 1 ust. 1) stanowi, że uznaje się za nieważne orzeczenia wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie od rozpoczęcia ich działalności na ziemiach polskich, począwszy od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r., jeżeli czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, jak również orzeczenia wydane za opór przeciwko kolektywizacji wsi oraz obowiązkowym dostawom. Taki zatem zapis jednoznacznie wskazuje, że przedmiotem regulacji

zawartej w ustawie z dnia 23 lutego 1991 r. jest, ogólnie mówiąc, kwestia prowadzenia działalności niepodległościowej, uwzględniając takie wskazanie podstaw stwierdzenia nieważności orzeczenia, jak i powiązane z owym stwierdzeniem kwestii odszkodowawczych. Oczywiście zawarty w cytowanym przepisie zwrot „jeżeli czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności” kojarzyć należy z potencjalną możliwością stwierdzenia prowadzenia działalności niepodległościowej i skazania związanego z taką działalnością, albowiem dopiero w toku postępowania następuje stwierdzenie, czy wnioskodawca rzeczywiście działał na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i czy z tego powodu był represjonowany poprzez wydanie określonego orzeczenia.

W dalszej kolejności stwierdzić należy, że wprowadzie przepisy art. 7 i art. 12 ustawy lutowej dotyczą stwierdzenia nieważności orzeczenia, a nie odszkodowania i zadośćuczynienia, ale niewątpliwie wskazują na cel ustawodawcy związany z uchwaleniem ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. Z pierwszego z owych przepisów, a konkretnie art. 7 ust 1 wynika, że sąd pozostawia bez rozpoznania wnioski, o którym mowa w art. 3 ust. 1 (o stwierdzenie nieważności orzeczenia – przypis SA), jeżeli oskarżonego uniewinniono lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego. Jednocześnie, zgodnie z treścią art. 12 ustawy lutowej, sprawy o czyny lub z powodu działalności określonych w art. 1, w których do dnia wejścia ustawy w życie nie rozpoznano wniesionej rewizji nadzwyczajnej lub złożonego wniosku o wznowienie postępowania, przekazuje się sądowi właściwemu według przepisów niniejszej ustawy. Kompleksowa zatem ocena powyższych przepisów wskazuje, iż od momentu wejścia w życie rozważanej tutaj ustawy (ewentualnie jej nowelizacji na mocy ustawy z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – Dz.U.2007.191.1372) jedyną drogą podważenia orzeczenia, które związane było z ogólnie rzecz ujmując, działalnością niepodległościową lub wydane zostało z jej powodu, jest droga przewidziana w treści tejże ustawy, a więc poprzez stwierdzenie nieważności orzeczenia. Tylko bowiem w takiej sytuacji sens miało uchwalenie przepisu dotyczącego stwierdzenia nieważności, jako specjalnej formy podważenia orzeczenia wydanego w związku lub z powodu działalności niepodległościowej (w przeciwnym wypadku wystarczające byłyby drogi przewidziane w Kodeksie postępowania karnego, takie jak wznowienie postępowania, czy kasacja) i tylko w takiej sytuacji jako racjonalna jawiła się regulacja, która nakazywała przekazywanie niezakończonych spraw o wznowienie postępowania czy spraw wywołanych wniesieniem rewizji nadzwyczajnej do postępowania opartego na treści ustawy lutowej. Wreszcie jedynie w takiej sytuacji jako racjonalna jawiła

się regulacja, która nie wymaga stwierdzenia nieważności orzeczenia w sytuacji gdy do momentu wejścia w życie ustawy lutowej zapadł wyrok uniewinniający lub umarzający postępowanie w oparciu o treść art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k. Skoro bowiem unieważnienie orzeczenia w zakresie swoich skutków tożsame jest z uniewinnieniem lub umorzeniem postępowania w oparciu o treść art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k., to stwierdzenie nieważności orzeczeń jawiło się jako zbyteczne. Całokształt zatem powyższych regulacji wskazuje, iż z chwilą uchwalenia ustawy lutowej jedyną drogą podważenia orzeczenia związanego z działalnością niepodległościową jest droga wskazana w tejże ustawie, a wynikająca z treści przytoczonych wyżej przepisów. Jako zupełnie irracjonalne byłoby przy tym założenie, że ustawodawca pomimo, że w ustawie lutowej kompleksowo uregulował kwestie związane z działalnością niepodległościową, kwestie podważania orzeczeń wydanych w związku lub z powodu takiej działalności i kwestie odszkodowawcze z tych faktów wynikające, jednocześnie dopuszczał występowanie alternatywnych dróg wzruszenia orzeczeń w tym zakresie i ewentualnego zasądzenia stosownych rekompensat.

Analogiczna sytuacja występuje w przypadku dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia związanego z krzywdą i szkodą wynikającymi z wydania lub wykonania orzeczenia co do którego stwierdzono jego nieważność. Zgodnie bowiem z treścią art. 8 ust. 1 ustawy lutowej, osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia albo wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wydania lub wykonania orzeczenia albo decyzji. Z treści natomiast art. 11 ust. 2 tejże ustawy wynika, że przepisy art. 8, art. 9 i art. 10 mają odpowiednie zastosowanie również wobec osób, co do których zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności orzeczenia, jeżeli oskarżonego uniewinniono lub postępowanie umorzono z powodów, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego i nie zostało prawomocnie zasądzone odszkodowanie i zadośćuczynienie, a osoby te były zatrzymane lub tymczasowo aresztowane. Powyższe regulacje są bowiem ściśle powiązane z przepisami art. 7 i 12 ustawy lutowej i skoro te drugie stanowią jedyną podstawę podważenia orzeczenia związanego z działalnością niepodległościową lub wydanego z powodu takiej działalności, to jedynym racjonalnym wnioskiem jest ten, że również jedyną drogą dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia w tym zakresie jest regulacja wynikająca z ustawy lutowej. W innym przypadku jako nonsensowne byłoby tak ściśle powiązanie wskazanych wyżej przepisów i znowu występowałyby dwie alternatywne drogi dochodzenia rozważanych roszczeń co jest nie do zaakceptowania, zakładając racjonalność ustawodawcy. Zresztą nawet analiza treści art. 555 k.p.k. wskazuje na takie rozwiązanie, gdyż przepis ten nie tylko odmiennie niż ustawa

lutowa, przewiduje przedawnienie roszczeń, ale jeszcze określa np. w zakresie odszkodowania i zadośćuczynienia w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania bardzo krótkie jego okresy i to liczone np. od zwolnienia, które to okresy w zasadzie wykluczałyby możliwość dochodzenia rozważanych tutaj roszczeń związanych z działalnością niepodległościową ze względu na ich przedawnienie. Ponadto, przepis art. 552 § 1 k.p.k. jako podstawy dochodzenia zadośćuczynienia i odszkodowania wynikających z wykonania kary wymaga wznowienia postępowania, kasacji lub skargi nadzwyczajnej, w wyniku których wnioskodawca został uniewinniony lub skazany na łagodniejszą karę, a tym samym oczywiste jest, że regulacja ta nie obejmuje sytuacji związanych z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, albowiem w tym zakresie, przepis art. 12 ustawy lutowej, nakazywał przekazanie spraw o wznowienie postępowania czy spraw, w których wniesiono rewizję nadzwyczajną, do rozpoznania w trybie tej ostatniej ustawy (analogiczna sytuacja występuje w przypadku art. 552 § 2 k.p.k.).

Ostatecznie zatem od chwili wejścia w życie przepisów ustawy lutowej (i jej nowelizacji) jedyną drogą podważenia orzeczenia obejmującego czyn przypisany lub zarzucony, a związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności, jest ustawa lutowa. To samo dotyczy też dochodzonego w tym zakresie odszkodowania lub zadośćuczynienia.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt przedmiotowej sprawy stwierdzić należy, że wydaje się, iż tak samo powyższe kwestie widział wnioskodawca skoro wystąpił o stwierdzenie nieważności wyroku byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. z dnia 2 grudnia 1946 r., sygn. akt (...), właśnie w trybie ustawy lutowej, co jednak skutkowało oddaleniem wniosku (postanowienie Sądu Okręgowego w P. z dnia 16 kwietnia 1993 r., sygn. akt (...)). Co więcej, taka sytuacja w powiązaniu z przedstawionymi wyżej zapytowaniami prawnymi, wskazuje na słuszność wniosku Sądu I instancji co do tego, że wystąpienie z wnioskiem o zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia za szkody i krzywdy wynikające z wykonania powyższego wyroku na podstawie art. 552 § 2 k.p.k. stanowiło obejście regulacji wynikających z ustawy lutowej i to przepisy tej ostatniej mogły być jedyną podstawą ewentualnego zasądzenia stosownego odszkodowania i zadośćuczynienia. Wydaje się też, że pomimo wniesienia apelacji, jej autorka tego ostatniego stanowiska nie kwestionowała. Wprawdzie zarzuciła obrazę art. 552 § 4 k.p.k., ale przepis ten dotyczy roszczeń wynikających z niewątpliwie niesłusznego zatrzymania lub tymczasowego aresztowania i nie stanowił podstawy zgłoszonego roszczenia. Analiza bowiem wniosku z dnia 17 grudnia 2021 r. inicjującego przedmiotowe postępowanie, wskazuje, że pełnomocnik wnioskodawcy jednoznacznie jako podstawę swojego roszczenia przywołała art. 552 § 2 k.p.k., a z żadnego ze składanych później pism lub oświadczeń nie wynika, aby swoje stanowisko w tym zakresie zmieniła. Nie

mogła tym samym zarzucić obrazy przepisu, który nie stanowił podstawy zgłaszanego przez siebie roszczenia i który nie był i nie mógł być podstawą rozstrzygnięcia Sądu I instancji. Ponadto, apelująca jakby nie dostrzegając szerokiej argumentacji Sądu I instancji w zakresie obejścia ustawy lutowej, odwoływała się jedynie do kwestii wznowienia postępowania, uchylecia wyroku byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. z dnia 2 grudnia 1946 r. i umorzenia postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k., do odpowiadania przez Skarb Państwa za skutki niewątpliwie niesłusznego zatrzymania lub tymczasowego aresztowania na zasadzie ryzyka i znaczenia w tym zakresie orzeczenia umarzającego postępowanie na podstawie wymienionego wyżej przepisu oraz hasłowego stwierdzenia na temat braku występowania w takiej sytuacji okoliczności wyłączającej odpowiedzialność Skarbu Państwa w oparciu o przepis art. 552 § 4 k.p.k. Faktycznie zatem nie przedstawiła jakiegokolwiek argumentacji, która szerokie wywody Sądu I instancji co do obejścia ustawy lutowej by podważały. Zresztą apelująca w dalszej części wywiedzionego środka odwoławczego skupiała się na podważeniu ustalenia Sądu I instancji co do braku prowadzenia przez wnioskodawcę działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i kwestii proporcjonalności dóbr wynikającej z treści art. 1 ust. 3, które to kwestie związane są ściśle z ustawą lutową. Na taką też sytuację wskazywał pełnomocnik przedstawiciela Skarbu Państwa w odpowiedzi na apelację z dnia 21 listopada 2022 r. (str. 3).

Wreszcie stwierdzić należy, że nie sposób było w specyficznych realiach przedmiotowej sprawy zastosować prostego wniosku, że skoro Sąd Okręgowy w P. wznowił postępowanie i wyrokiem z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt (...), uchylił skazujący wnioskodawcę wyrok byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. z dnia 2 grudnia 1946 r. oraz postępowanie umorzył na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k., to wystąpiła nowa i samodzielna podstawa do dochodzenia w tej sytuacji zadośćuczynienia i odszkodowania w oparciu o regulację określoną w art. 552 § 2 k.p.k.. Wprawdzie ten ostatni przepis stanowi, że przepis dotyczący zasądzenia odszkodowania i zadośćuczynienia w sytuacji uniewinnienia lub skazania na łagodniejszą karę w wyniku wznowienia postępowania, kasacji lub skargi nadzwyczajnej, stosuje się także w sytuacji gdy po uchyleniu skazującego orzeczenia postępowanie umorzono wskutek okoliczności, których nie uwzględniono we wcześniejszym postępowaniu, ale nie sposób abstrahować w takiej sytuacji od realiów sprawy.

Po pierwsze bowiem oczywiste jest, iż całe postępowanie prowadzone przed byłym Wojskowym Sądem Rejonowym w P. związane było ewidentnie ze zwalczaniem demokratycznej opozycji sprzeciwiającej się wprowadzonemu systemowi totalitarnemu. Na takie rozwiązanie, czego zresztą nikt nie kwestionował, wskazuje rodzaj działalności, za którą większość objętych przedmiotową sprawą oskarżonych została skazana, ustalanie kwestii przynależności poszczególnych oskarżonych

do struktur opozycyjnych, czy oparcie rozstrzygnięcia w sprawie na przepisach dekretu z dnia 16 listopada 1945 r. o postępowaniu doraźnym, który nie tylko przewidywał odrębne i drakońskie wręcz kary i to niezależnie od tego, jakie kary były przewidziane w ustawie za dane przestępstwo (art. 2), nie tylko nakazywał wręcz błyskawiczne procedowanie z naruszeniem wielu praw, w tym do obrony, nie tylko kierował do rozpoznania spraw w tym trybie wyselekcjonowanych sędziów i ławników, ale jeszcze ewidentnie służył zwalczaniu demokratycznej opozycji po szyldem zwalczania przestępstw szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa.

Po drugie, postanowienie Instytutu Pamięci Narodowej, Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z dnia 22 czerwca 2021 r. sygn. akt (...) o umorzeniu postępowania jednoznacznie wskazywało, że wydanie wyroku przez były Wojskowy Sąd Rejonowy w P. z dnia 2 grudnia 1946 r. stanowiło umyślny akt pozbawienia życia i wolności, represji i pogwałcenia podstawowych praw człowieka, że stanowiło zbrodnię przeciwko ludzkości i zbrodnię komunistyczną, że zapadły wyrok obejmował osoby należące do organizacji walczącej o niepodległość Polski, że skazanie miało charakter represji ze względów politycznych, a członkowie składu orzekającego wydając wyrok nie działali z własnej inicjatywy lecz realizowali politykę państwa totalitarnego. Zresztą z samej definicji pojęcia zbrodni komunistycznej wynika, że dotyczy ona czynów popełnionych przez funkcjonariuszy państwa komunistycznego w okresie od 8 listopada 1917 r. do 31 lipca 1990 r. polegających na stosowaniu represji lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności bądź w związku z ich stosowaniem, stanowiące przestępstwa według polskiej ustawy karnej obowiązującej w czasie ich popełnienia (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu). Także w świetle pojęcia zbrodni przeciwko ludzkości, za którą uważa się nie tylko zbrodnię ludobójstwa, ale także inne poważne prześladowania z powodu przynależności osób prześladowanych do określonej grupy narodowościowej, politycznej, społecznej, rasowej lub religijnej jeżeli były dokonywane przez funkcjonariuszy publicznych albo przez nich inspirowane lub tolerowane (art. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu) w sposób oczywisty wynika, że obejmuje ono represjonowanie także ze względów politycznych.

Po trzecie wreszcie, również w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 listopada 2021 r. Sąd Okręgowy w P. jednoznacznie odwołał się do treści wymienionego wyżej postanowienia wskazując na bezzasadność skazania W.Z., dopuszczenie się tortur w czasie śledztwa oraz dopuszczenie się przez sędziów wydających wyrok z dnia 2 grudnia 1946 r. zbrodni komunistycznej i zbrodni ludobójstwa „skazując osoby walczące o wolną i niepodległą Polskę (w tym wnioskodawcę)”.

Suma zatem powyższych okoliczności nie pozostawia nawet cienia wątpliwości, że całe postępowanie zakończone wydaniem wyroku przez były Wojskowy Sąd Rejonowy w P. w dniu 2 grudnia 1946 związane było z kwestią zwalczania działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, kwestią ewentualnej przynależności wnioskodawcy do organizacji o nazwie (...) Związek (...) i dokonania w jej ramach zarzuconych przestępstw. W takiej zaś sytuacji, niezależnie oczywiście od tego czy wnioskodawca rzeczywiście prowadził działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i zgodnie z tym co stwierdzono wcześniej, po wejściu w życie ustawy lutowej jedyną drogą wzruszenia wymienionego wyżej wyroku oraz ewentualnego zasądzenia odszkodowania i zadośćuczynienia winna być droga przewidziana regulacją ustawy lutowej. Można się nawet zastanawiać, czy w takich uwarunkowaniach i w świetle chociażby regulacji zawartej w art. 12 ustawy lutowej, dopuszczalne było wznowienie postępowania, skoro zgodnie z tym co wcześniej stwierdzono, od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. występuje tylko jedna droga wzruszenia orzeczenia związanego z działalnością niepodległościową i drogę ową wnioskodawca już wyczerpał. Nie jest to jednak i nie może być przedmiotem analizy, a tym samym należało się zastanowić czy skoro zapadło orzeczenie o wznowieniu postępowania, uchyleniu wyroku byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. i umorzeniu postępowania w oparciu o treść art. 540 § 1 pkt 1 k.p.k., a więc w oparciu o fakt dopuszczenia się przy wyrokowaniu przestępstwa, to czy w takiej sytuacji nie doszło do otwarcia niejako odrębnej drogi dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia już na ogólnych zasadach przewidzianych w Rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego. Z takim stanowiskiem nie sposób się jednak zgodzić. Nie sposób bowiem byłoby oceniać przewidzianej w art. 552 k.p.k. niesłuszności wyroku stanowiącego podstawę wykonania kary, czy jak wskazywała w apelacji pełnomocnik wnioskodawcy, niewątpliwie niesłusznego zatrzymania i tymczasowego aresztowania, w oderwaniu od kwestii działalności niepodległościowej, bo to na jej tle dopuszczono się zbrodni sądowej, w związku z nią stosowano w sprawie tortury, w związku z nią doszło do popełnienia zarzucanego wnioskodawcy przestępstwa zabójstwa. Faktycznie zatem doszłoby do badania w ramach nowej podstawy prawnej tych samych okoliczności, które przewidziane są w ustawie lutowej przy badaniu podstaw do stwierdzenia nieważności orzeczenia i zasądzenia zadośćuczynienia i odszkodowania w oparciu o art. 8 lub art. 11 teje ustawy. Nie można zatem było abstrahować od tych okoliczności i niejako automatycznie przyjąć, że skoro wznowiono postępowanie, uchylono wyrok i umorzono postępowanie, to w ten sposób wystąpiły przesłanki do dochodzenia roszczeń w oparciu o treść art. 552 § 2 k.p.k. Oczywiście w ramach ustawy lutowej nie wskazano wprost jako podstawy unieważnienia orzeczenia czy zasądzenia stosownej kwoty rekompensaty, faktu dopuszczenia się w związku z wydaniem

orzeczenia przestępstwa, ale fakt ów wpisany jest niejako w istotę regulacji w niej przewidzianych. Skoro bowiem podstawą unieważnienia wyroku czy zasądzenia na jej podstawie stosownego odszkodowania lub zadośćuczynienia, jest ustalenie że orzeczenia takie stanowiły przejaw represji za prowadzenie przez wnioskodawcę działalności niepodległościowej, to oczywiste jest że w ramach wydania orzeczenia założono także dopuszczenie się przestępstwa. Ponadto, samo popełnienie przestępstwa w związku z wydaniem wyroku nie może być oceniane jako odrębna podstawa dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia gdyż zostało ono popełnione właśnie w związku z działalnością lub podejrzeniem prowadzenia działalności niepodległościowej. Gdy do tego doda się wymienione wyżej okoliczności wskazujące na brak podstaw do dopuszczenia występowania w obrocie prawnym dwóch podstaw dochodzenia tego samego roszczenia, to nie było wątpliwości, że próba uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia w oparciu o przepis art. 552 § 2 k.p.k. stanowiła próbę obejścia regulacji przewidzianej w ustawie lutowej. Nawet zatem jeżeli Sąd I instancji w rozważanym tutaj zakresie w pewnym zakresie odwołał się do innej interpretacji niektórych przepisów (np. uznał, że art. 8 ust. 4 ustawy lutowej rozwiązuje kwestię kolizji podstaw prawnych dochodzonego roszczenia w sytuacji gdy przepis ów dotyczy tylko jednej sytuacji, a to zasądzenia ze względu na zasady słuszności dodatkowego odszkodowania lub zadośćuczynienia – por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt V KK 111/18) to sam wniosek co do próby obejścia ustawy lutowej poprzez dochodzenie rozważanego tutaj roszczenia w oparciu o przepis art. 552 § 2 k.p.k. i konieczności oddalenia w tej sytuacji wniosku, jawił się jako w pełni zasadny.

Wskazane wyżej okoliczności powodowały również ten skutek, że jako zupełnie bezzasadny uznać należało podniesiony przez apelującą zarzut obrazy art. 552 § 4 k.p.k., a przytoczone na jego poparcie wywody dotyczące konieczności badania niewątpliwej niesłuszności zatrzymania i tymczasowego aresztowania głównie przez pryzmat ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie, co do praktycznej tożsamości umorzenia postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. z uniewinnieniem, czy co do wznowienia postępowania i umorzenia postępowania jako podstawy dochodzenia roszczenia odszkodowania i zadośćuczynienia na podstawie art. 552 § 4 k.p.k., co do zasady słuszne, jako zupełnie oderwane od okoliczności sprawy.

Odnosząc się natomiast do zarzutów obrazy art. 7 k.p.k. i art. 424 k.p.k., obrazy art. 410 k.p.k. w zw. a rt. 366 § 1 k.p.k., obrazy art. 1 ust. 3 ustawy lutowej oraz błędu w ustaleniach faktycznych, stwierdzić należy, że poniżej omówione one zostaną łącznie. Związane były one bowiem z tymi samymi dowodami, odnoszą się praktycznie do tej samej okoliczności, a to pominięcia realiów historycznych i dowodów na owe realia wskazujących i wzajemnie się zazębiają. Oddzielne zatem omawianie każdego z zarzutów prowadziłoby do powielania argumentacji i czyniło

uzasadnienie nieczytelnym. Porządkując zatem chaotyczną treść zarzutów i ich uzasadnienia i pomijając kwestię przynajmniej częściowej formalnej niedopuszczalności stawiania jednocześnie pewnych zarzutów (np. obrazy art. 7 k.p.k. i błędu w ustaleniach faktycznych) zauważyć należy, że generalnie apelująca kontestowała ustalenie Sądu I instancji co do tego, że wnioskodawca nie prowadził działalności niepodległościowej oraz co do tego, że zachodziła rażąca dysproporcja pomiędzy dobrem ratowanym, a dobrem poświęconym. Trzeba też wyraźnie podkreślić, że skoro prawomocnie odmówiono stwierdzenia nieważności byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. z dnia 2 grudnia 1946 r. i skoro takie stwierdzenie (lub podstawy do stwierdzenia) jest warunkiem zasądzenia stosownego odszkodowania i zadośćuczynienia, czy to w oparciu o przepis art. 8, czy to w oparciu o przepis art. 11 ustawy lutowej, to w sytuacji braku zaistnienia owej przesłanki oraz wskazania przez pełnomocnika wnioskodawcy jako podstawy roszczenia przepisu art. 552 § 2 k.p.k., który nie mógł stanowić podstawy dochodzonego roszczenia, czynienie szerszych wywodów co do braku prowadzenia działalności niepodległościowej czy co do braku proporcjonalności dóbr wskazanego w art. 1 ust. 3 ustawy lutowej, było praktycznie zbędne.

Ponieważ jednak kwestie owe były szeroko przedstawiane przez Sąd I instancji (także na potrzeby wykazania obejścia przepisów ustawy lutowej) i eksponowane w apelacji, w pierwszej kolejności stwierdzić należy, że przez działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego rozumiemy działalność, która polegała na walce z okupantem niemieckim i sowieckim, zaś w okresie powojennym także czynny opór wobec polskiego, komunistycznego aparatu władzy. Jednocześnie w literaturze i orzecznictwie zasadnie podkreśla się, że owej działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego nie stanowiły czyny o charakterze wyłącznie kryminalnym (np. nielegalne posiadanie broni niezwiązane z walką niepodległościową, albo zastosowanie przemocy wobec funkcjonariusza Urzędu Bezpieczeństwa, czy pobicie ze skutkiem śmiertelnym sekretarza miejscowej (...) jedynie z pobudek osobistych, na tle rabunkowym, czy dla uchronienia się od zatrzymania za pospolite przestępstwo kryminalne). Za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego uważa się zatem powszechnie takie świadomie podejmowane czynności, które zmierzały do odzyskania przez Polskę suwerenności (zdolności do samodzielnego, niezależnego od innych podmiotów sprawowania władzy politycznej nad własnym terytorium), niezawisłości (niezależności), samostanowienia i w tym celu przedsięwzięte. Nie każdy zatem przejaw nieposłuszeństwa, czy nawet oporu wobec ówczesnej władzy lub wyrażona wobec niej krytyka jest wystarczającą przesłanką do zakwalifikowania takich zachowań jako stanowiących działalność niepodległościową (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11.03.2021 r., II KK 63/21, LEX nr 3245190). W każdym przypadku represji stosowanych czy

to „w związku”, czy też „z powodu” działalności niepodległościowej, musi nastąpić precyzyjne ustalenie, że represjonowany faktycznie i świadomie podejmował działania zmierzające do odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności i w związku z ową działalnością spotkały go represje ze strony organów wymienionych w ustawie lutowej. Przez pojęcie „represji”, o której mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych uznaje się zaś wszelkie formy prześladowania będące następstwem działalności określonej w art. 1 ust. 1.

Analizując zatem sprawę w tym zakresie należy stwierdzić, że wnioskodawca przed popełnieniem zarzuconych mu czynów nie prowadził żadnej działalności niepodległościowej, a czyny owe miały w jego przypadku charakter jednorazowy. Co więcej, w uzasadnieniu wyroku byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. z dnia 2 grudnia 1946 r. wyraźnie wskazano, że W.Z. nie należał do „nielegalnej organizacji (...)”, że wnioskodawca był wówczas młodociany, posiadał broń i został do napadu wciągnięty. Uwzględniając zatem tak eksponowane przez apelującą realia historyczne i bezwzględne dążenie władz komunistycznych do zwalczania wszelkiej działalności niepodległościowej, powyższe stwierdzenia wręcz wykluczają możliwość uznania, że W.Z. działał na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Nawet bowiem cień podejrzenia o działalność niepodległościową wystarczał do skazania w ówczesnych realiach z tego powodu, a tym samym stwierdzenia byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. nabierają szczególnej wymowy i to pomimo oczywiście ostrożnego podejścia do treści ówczesnych akt. Jednocześnie, wbrew wywodom apelującej, cytowane w środku odwoławczym zeznania S.Z. oraz wnioskodawcy niczego nie zmieniają. Pierwsza z tych osób stwierdziła bowiem, że nie wie czy mąż został zatrzymany z powodu udziału w organizacji czy z powodu jakiegoś zdarzenia oraz dodała, że Urząd Bezpieczeństwa posiadał w organizacji wtyki i że mąż w związku z tą organizacją został skazany na dożywocie. Oczywiście zaś jest, że organizacja niepodległościowa istniała, że to w związku z jej działalnością doszło do procesu, ale nie przesądza to jeszcze, że wnioskodawca osobiście działalność niepodległościową prowadził (nie zachodzi zatem sprzeczność tego stwierdzenia z przedstawionymi wyżej wywodami co do politycznego charakteru procesu, czy zwalczania działalności opozycyjnej, albowiem takie podłoże procesu występowało, a większość objętych nim oskarżonych działalność niepodległościową prowadziło). To zaś, że sam wnioskodawca na co wskazywał w swoich zeznaniach, był w czasie przesłuchań bity, że wymuszano na nim wyjaśnienia oraz że zeznawał tak jak chciał funkcjonariusz UB, nie przesądza o prowadzeniu przez niego rozważanej tutaj działalności, co wydaje się, że w ten sposób apelująca chciała wykazać, chociaż uzasadnienie środka odwoławczego w tym zakresie jawi się jako mało czytelne. Poddawanie represjom może mieć bowiem różny cel, tutaj uzyskanie materiału

obciążającego inne osoby, ale automatycznie nie świadczy o tym, że osoba w ten sposób represjonowana na pewno sama działalność niepodległościową prowadziła lub z tego powodu była represjonowana. Być może apelująca starała się poprzez odwołanie do cytowanych przez siebie treści zeznań wnioskodawcy oraz S.Z. wykazać, że na skutek bicia wnioskodawca nieprawdziwie przyznał się do udziału w samym zajściu, którego skutkiem było zastrzelenie S.G. (1), chociaż również to wprost z uzasadnienia środka odwoławczego nie wynika, ale Sąd I instancji analizował materiał dowodowy w tym zakresie, porównywał dowody zgromadzone w toku postępowania prowadzonego w sprawie o sygnaturze (...), w tym zeznania A.P., W.G., F.O., M.S. i wyjaśnienia współoskarżonych S.G. (2) i H.O. z zeznaniami złożonymi przez W.Z., M.D. i P.C. w toku śledztwa IPN i zasadnie wskazał, że co do zaistnienia zajścia związanego z zabójstwem S.G. (1) i usiłowaniem zabójstwa A.P. oraz udziału w tych wydarzeniach samego W.Z. nie było wątpliwości (sam wnioskodawca w toku śledztwa IPN, tak samo jak w toku śledztwa w sprawie prowadzonej w 1946 r. przyznał, że brał udział w tych wydarzeniach). Sąd I instancji analizował także ustalenie byłego Wojskowego Sądu Rejonowego w P. co do świadomości wnioskodawcy udziału w zdarzeniu, którego celem było zastrzelenie wymienionych wyżej osób zasadnie wskazując na sekwencję zdarzeń, która na świadomość wnioskodawcy w tym zakresie wskazywała, a także na to, że już na etapie postępowania sądowego, wnioskodawca, tak jak i inne osoby, miał możliwość swobodnej wypowiedzi i wówczas również potwierdzał on swój udział w rozważanym tutaj zajściu (sam fakt, że mógł wskazywać na bicie i zmuszanie do określonych wyjaśnień oraz wycofywanie się przez inne osoby z części swoich wcześniejszych wyjaśnień, o tym świadczy). Przykładowo H.O., jakkolwiek w czasie rozprawy w 1946 r. twierdził, że nie wiedział, iż napad ma charakter polityczny sam fakt jego zaistnienia i udziału w nim W.Z. potwierdzał, podobnie wypowiadał się S.G. (2) wskazując, że strzelali gdy A.P. zaczął uciekać, co dodatkowo wskazywało na świadomość celu całej akcji, a sam A.P. opisywał podobnie przebieg zdarzenia. Zgodność owych relacji i możliwość swobodnego wypowiedzenia się na rozprawie w powiązaniu z relacjami samego wnioskodawcy w czasie śledztwa IPN, nie pozostawiały nawet cienia wątpliwości co do udziału W.Z. w zajściu i świadomości, że jego celem jest pozbawienie życia. W tej sytuacji wiedza historyczna dotycząca wymuszania wyjaśnień i zeznań, czy manipulowania dokumentami przez władze komunistyczne, nie mogła podważyć dokonanej przez Sąd I instancji bardzo dokładnej oceny konkretnych dowodów występujących w konkretnej sprawie, zwłaszcza że Sąd ten miał na uwadze konieczność ostrożnej oceny materiału dowodowego wytworzonego przez władze komunistyczne, jak również odwoływał się do tak eksponowanej w apelacji, a rzekomo pominiętej i mającej wskazywać na obrazę art. 410 k.p.k. czy art. 366 § 1 k.p.k., wiedzy historycznej wynikającej z przedłożonych materiałów w tym

zakresie. Także zatem fakt stosowania tortur nie mógł świadczyć o prowadzeniu przez wnioskodawcę działalności niepodległościowej.

Niezależnie od powyższego, nawet gdyby uznać, że wnioskodawca działał na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, skoro zgodnie z ustalonym przez Sąd I instancji stanem faktycznym, wnioskodawca wiedział o istnieniu organizacji (...), skoro wnioskodawca chciał wstąpić do tej organizacji, skoro wziął udział w jednym spotkaniu jej członków i skoro wziął udział w jednej akcji mając świadomość, że jej celem jest zastrzelenie osób co najmniej sympatyzujących z reżimem komunistycznym, to dysproporcja dobra poświęconego i dobra, które zamierzano osiągnąć nie pozwalała na stwierdzenie nieważności orzeczenia i w efekcie zasądzenia stosownego odszkodowania i zadośćuczynienia. Zgodnie bowiem z treścią art. 1 ust. 3 ustawy lutowej przepisów ust. 1 i 2 (dotyczących stwierdzenia nieważności orzeczenia – przypis SA) nie stosuje się, jeżeli dobro poświęcone pozostawało w rażącej dysproporcji do dobra, które uzyskano lub zamierzano uzyskać, albo sposób działania lub zastosowany środek były rażąco niewspółmierne do zamierzonego lub osiągniętego skutku. Zauważyć bowiem należy, że wnioskodawca wziął udział faktycznie w egzekucji dwóch bezbronnych w chwili akcji osób, które zostały siłą wyciągnięte z domu i okradzione, którym założono na szyję powróż, a jednemu kazano się położyć w rowie i go zastrzelono, a do drugiego strzelano lecz udało mu się uciec. Nie sposób w tej sytuacji uznać aby fakt przynależności do partii sprzyjającej ówczesnej władzy komunistycznej usprawiedliwiał dokonanie zabójstwa z zimną krwią osoby bezbronnej i nie stawiającej jakiegokolwiek oporu. Wprawdzie w aktach pojawiały się również motywy związane ze współpracą przez jednego z zaatakowanych z niemieckim okupantem, czy nawet ze współpracą z UB, ale motywy owe były tak niejasne, że nawet apelująca do nich się nie odwołała. Słusznie natomiast autorka środka odwoławczego wskazała na wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 24 stycznia 2002 r., sygn. akt II AKa 475/01, LEX nr 1286725, w którym stwierdzono, że „brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, by ustawodawca zamierzał z zakresu pojęcia „działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego” wyłączyć walkę orężną, która z natury rzeczy wiąże się z używaniem broni palnej i zagrożeniem czy unicestwieniem życia ludzkiego. Gdyby ustawodawca chciał taką walkę wyłączyć z zakresu działania ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. musiałby to uczynić *expressis verbis*. Nie uczynił tego, więc przepis art. 1 ust. 3 należy odnieść jedynie do przypadków nadużyć, np. polegających na umyślnych aktach gwałtu skierowanych przeciwko osobom postronnym...”. Z treści owego orzeczenia wyciągnęła jednak błędne wnioski. Czym innym jest bowiem walka zbrojna, ścieranie się z organami bezpieczeństwa państwa, czy ataki na siedziby takich instytucji czy jej funkcjonariuszy, a czym innym zastrzelenie w przedstawionych wyżej okolicznościach osoby wyciągniętej siłą z domu, bezbronnej i nie

stawiającej jakiego oporu. Takie działanie nie ma nic wspólnego ze wskazaną wyżej walką zbrojną, nawet w warunkach, jakie panowały w ówczesnych realiach. Zresztą nawet lansując tezę o toczeniu się na terenach Polski wojny domowej, co w sposób oczywisty jest nadużyciem, apelująca wskazywała na uzasadnione używanie broni i pozbawianie życia innych osób, ale w związku z konkretnymi akcjami, w związku z wsparciem zbrojnym udzielanym przez osoby pozbawione życia reżimowi komunistycznemu, czy w ramach obrony własnego życia przez osoby później represjonowane (str. 9 uzasadnienia apelacji). Sama zatem niejako potwierdzała, że nie każde pozbawienie życia, nawet w ramach działalności niepodległościowej i zbrojnej jest akceptowane, a muszą w tym zakresie wystąpić określone uwarunkowania. Żadna zaś taka sytuacja nie wystąpiła w realiach przedmiotowej sprawy. Oczywiście też jest, że dokonując porównania życia ludzkiego i niepodległości kraju można uznać, iż w pewnych szczególnych okresach historycznych przebieg wydarzeń sprawiał, że trudno byłoby przyjąć, iż nawet poświęcenie życia jednostki dla osiągnięcia niepodległości politycznej państwa jest rażącym naruszeniem wzajemnej proporcji tak przeciwstawionych sobie dóbr prawnych (por wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1995 r., OSN KW 1995, nr 11–12, poz. 81). Aby jednak przyjąć występowanie rozważanej tutaj proporcjonalności dóbr ewidentnie muszą wystąpić szczególne okoliczności w tym zakresie, albowiem w przeciwnym wypadku przepis art. 1 ust. 3 ustawy lutowej byłby przepisem martwym, gdyż wolność i niepodległość kraju jest wartością tak wielką, że zawsze można by powiedzieć, że pozbawienie życia człowieka z tego powodu jest w każdej sytuacji usprawiedliwione. Na takie zaś szczególne okoliczności apelująca nie wskazała, a opisane wyżej realia samego zdarzenia na pewno nie świadczą o pozbawieniu życia w ramach walki zbrojnej, w ramach obrony czy w ramach eliminacji osób, które czynnie wyrządzają takie krzywdy czy szkody, że ich eliminacja jest usprawiedliwiona i to bez jakiegokolwiek wyroku, jedynie na podstawie ewentualnej decyzji dowódcy oddziału czy organizacji. Sąd I instancji rozważał zresztą również i to czy wykonanie „wyroku śmierci” nakładanego przez niektóre organizacje podziemne np. wobec osób wydających w czasie okupacji Polaków, niejako usprawiedliwiał pozbawienie życia i zasadnie doszedł do wniosku, że nie gdyż faktycznie sprowadzałoby się to do aktów zemsty za wcześniejszą działalność bez jakiegokolwiek wyroku i na podstawie arbitralnej decyzji. Słusznie też Sąd I instancji wskazywał, że generalnie walka polityczna nie może usprawiedliwiać pozbawiania życia człowieka, oczywiście poza wskazywanymi wyżej specyficznymi okolicznościami. Wreszcie zauważyć należy, że nawet gdyby rozpatrywać całe zajście z punktu widzenia przepisów Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, to warunkiem zasądzenia na tej podstawie stosownego odszkodowania i zadośćuczynienia musi być stwierdzenie, że wyrok skazujący, czy też tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie były niesłuszne lub niewątpliwie

niesłuszne. Wydaje się też, że nie tylko w odniesieniu do treści art. 1 ust. 3 ustawy lutowej, ale również w odniesieniu do treści art. 8 ust. 4 tejże ustawy oraz do treści art. 552 § 2 k.p.k. Sąd I instancji wskazał na zasady słuszności (równoznaczne w realiach sprawy z kwestią proporcjonalności dóbr poświęcanego i ratowanego), które sprzeciwiały się uwzględnieniu dochodzonych roszczeń. Ponieważ argumentacja w tym zakresie jawi się jako tożsama z przedstawioną wyżej, a dotyczącą dysproporcji dóbr poświęconego i ratowanego, należało odwołać się do przedstawionych wyżej wywodów. Dodać jedynie należy, że jakkolwiek, na co prawidłowo zwróciła uwagę apelująca, odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 552 k.p.k. jest odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka, a słuszność wyroku dającego podstawę wykonania orzeczonej na jego podstawie kary, tymczasowego aresztowania lub zatrzymania należy oceniać w dużej części przez pryzmat ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie, to niczego to nie zmienia. W przedstawionych bowiem wyżej realiach, na co prawidłowo wskazał Sąd I instancji, W.Z. niewątpliwie brał udział w zdarzeniu, które zakończyło się zabiciem S.G. (1), miał świadomość, że bierze udział w akcji, która ma na celu pozbawienie życia, brał w owym czynie współudział w rozumieniu również obecnie obowiązujących przepisów prawa karnego materialnego. Tym samym fakt zatrzymania, aresztowania i wydania wyroku z tego powodu również w obecnych czasach byłby rzeczą oczywistą i na pewno nie usprawiedliwiłaby go walka polityczna, rzecz jasna w świetle przedstawionych wyżej okoliczności samego zajścia. Nawet zatem gdyby, oczywiście teoretycznie, rozważać możliwość zastosowania dyspozycji art. 552 § 2 k.p.k. to i tak i to pomimo umorzenia postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. w wyniku wznowienia postępowania, brak byłoby podstaw do uwzględnienia roszczenia wnioskodawcy. Zresztą okoliczność owa wskazuje na zupełną nieracjonalność koncepcji wskazującej na możliwość dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia w oparciu o przepisy Rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, gdyż nie sposób byłoby ocenić sprawy w oderwaniu od kwestii prowadzenia działalności niepodległościowej, czy politycznych motywów działania, a pominięcie tych kwestii i oparcie się jedynie na ostatecznym rozstrzygnięciu, utrudniłoby ocenę sprawy.

Ostatecznie zatem również zarzuty obrazy art. 7 k.p.k., art. 410 k.p.k., art. 424 k.p.k., art. 1 ust. 3 ustawy lutowej oraz błędu w ustaleniach faktycznych, podniesione na poparcie tezy o wadliwym przyjęciu dysproporcji pomiędzy dobrem poświęconym, a dobrem ratowanym, pomijając ich chaotyczność, a nawet formalną niedopuszczalność jednoczesnego podniesienia niektórych z nich (np. jednoczesnego podniesienia zarzutu obrazy prawa materialnego i wadliwej oceny dowodów), uznać należało za niezasadne.

W świetle powyższych okoliczności prawidłowo Sąd I instancji oddalił wniosek skoro oparty był on na treści art. 552 § 2 k.p.k., który to przepis nie mógł znaleźć

zastosowania. Zresztą, jak to wyżej stwierdzono, nawet gdyby oprzeć się na treści owego przepisu, to i tak brak byłoby podstaw do zasądzenia stosownego odszkodowania i zadośćuczynienia.

Nie zasługiwało wreszcie na uwzględnienie zażalenie reprezentanta Skarbu Państwa wskazujące na dopuszczenie się przez Sąd I instancji obrazy art. 554 § 4 k.p.k. i brak zasądzenia kosztów postępowania w wysokości 240 zł, która to kwota obejmuje koszty udziału w sprawie ustanowionej przez reprezentanta Skarbu Państwa pełnomocnika. Oczywiście zgodzić należało się z żalącym, że w świetle treści art. 616 § 1 k.p.k., wydatki poniesione przez stronę w związku z ustanowieniem pełnomocnika nie stanowią kosztów sądowych, lecz są elementem kosztów procesu, albowiem wprost wynika to z treści powyższego przepisu. Konsekwencją powyższego ustalenia musi być też stwierdzenie, że skoro stosownie do treści art. 554 § 4 k.p.k. postępowanie o odszkodowanie i zadośćuczynienie przewidziane w rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego, jest wolne od kosztów sądowych, to zapis ów nie odnosi się do wyłożonych przez stronę kosztów związanych z ustanowieniem pełnomocnika. Jednocześnie jednak zauważyć należy, że w dalszej części przepisu art. 554 § 4 k.p.k. ustawodawca odniósł się do kosztów ustanowienia pełnomocnika wskazując, że w razie uwzględnienia roszczeń choćby w części wnioskodawcy przysługuje od Skarbu Państwa zwrot uzasadnionych wydatków, w tym z tytułu ustanowienia jednego pełnomocnika. W ocenie Sądu w niniejszym składzie ten ostatni zapis wskazuje, że ustawodawca uregulował jednak kwestię zwrotu kosztów ustanowienia pełnomocnika w sprawach przewidzianych w Rozdziale 58 k.p.k. Co więcej odniesienie się w tym fragmencie jedynie do kosztów pełnomocnika ustanowionego przez wnioskodawcę, nie oznacza, że regulacja owa nie ma charakteru kompleksowego. Nie sposób bowiem założyć aby racjonalny ustawodawca, regulując kwestię zwrotu kosztów ustanowienia pełnomocnika, regulował ją jedynie w odniesieniu do jednej ze stron, a do drugiej ewentualnie odsyłał do odpowiedniego stosowania innych przepisów. Skoro zatem ustawodawca przewidział zasądzenie jedynie na rzecz wnioskodawcy kosztów ustanowienia pełnomocnika i to jedynie w sytuacji uwzględnienia roszczenia chociaż w części, to w ten sposób jednoznacznie wskazał, że nikomu innemu zwrot kosztów z tego tytułu się nie należy. Jest to tym bardziej oczywiste gdy uwzględni się specyfikę rozważanego tutaj postępowania, w którym osoby pokrzywdzone działaniami organów Skarbu Państwa związanymi z niesłusznym skazaniem, czy też niesłusznym stosowaniem tymczasowego aresztowania lub zatrzymania, ubiegają się o zasądzenie stosownego odszkodowania i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. W takiej bowiem sytuacji jako sprzeczne z elementarnymi zasadami słuszności byłoby, aby wnioskodawca ponosił w przypadku chociażby częściowego uwzględnienia roszczenia koszty ustanowienia przez

siebie pełnomocnika. Jest to jednak jedyna sytuacja, w której ustawodawca przewidział zwrot kosztów ustanowienia pełnomocnika, co wskazuje, iż w pozostałym zakresie jakiegokolwiek koszty powstałe z tego tytułu nie mogą być zasądzone. Inaczej przedstawiałaby się sytuacja, gdyby ustawodawca w ogóle nie uregulował kwestii zwrotu kosztów ustanowienia pełnomocnika, gdyż wówczas kwestia owa jako nieuregulowana winna zostać rozstrzygnięta w oparciu o odpowiednio stosowane inne przepisy. Tutaj zaś mamy jednak do czynienia z odpowiednią regulacją, chociaż niezbyt szczęśliwie zrehabilitowaną. Po prostu ustawodawca poprzez wskazanie komu i w jakiej sytuacji należy się zwrot wydatków związanych z ustanowieniem pełnomocnika i zaniechanie wskazania innych stron, którym przysługuje zwrot rozważanych tutaj wydatków, wskazał iż nikomu innemu poza wnioskodawcą i to pod pewnym warunkiem, zwrot kosztów ustanowienia pełnomocnika nie przysługuje. Wprawdzie żalący odwołał się w tym zakresie do przeciwnego stanowiska wyrażonego w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. akt II AKa 174/16, LEX 2139318, ale w świetle przedstawionych wyżej wywodów nie sposób się z nim zgodzić, zwłaszcza że ten sam Sąd w postanowieniu wydany zaledwie dzień później wyraził podobne stanowisko jak to, które zaprezentowane zostało w niniejszej sprawie (postanowienie z dnia 30 czerwca 2016 r., II AKa 209/16, LEX nr 2139317). Dodać też należy, że wbrew twierdzeniu żalącego, Sąd I instancji nie uznał, że koszty ustanowienia pełnomocnika należą do kosztów sądowych, albowiem nie tylko nic takiego nie wynika z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku, ale Sąd ten wręcz wskazywał, że do kosztów sądowych zalicza się jedynie opłaty oraz wydatki poniesione przez Skarb Państwa, do których jednak nie wlicza się kosztów związanych z ustanowieniem przez stronę pełnomocnika oraz opłaty. Ostatecznie zatem nie tylko Sąd I instancji nie dopuścił się obrazy art. 554 § 4 k.p.k. w zw. z art. 616 § 1 k.p.k., ale również wskazanych w drugim zarzucie zażalenia przepisów procedury cywilnej czy ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż przepisy te w sprawie nie mogły znaleźć zastosowania.

Orzeczenie o kosztach postępowania odwoławczego, w tym także w zakresie zwrotu kosztów ustanowienia pełnomocnika, przy uwzględnieniu powyższych wywodów, oparto na treści art. 554 § 4 k.p.k.

del. SO Iwona Gdula SSA Maciej Żelazowski SSA Andrzej Wiśniewski

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

Z WOKANDY WOJEWÓDZKIEGO
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SZCZECINIE



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 15 marca 2023 roku

(I SA/Sz 348/22)*

Jeżeli organ nie wykazałby takiego właśnie, zawinionego działania podatnika, to nie byłoby możliwe orzeczenie o dodatkowym zobowiązaniu podatkowym. Orzeczenie o takim zobowiązaniu jest możliwe tylko w sytuacji, gdy podatnik nie znajdował się w sytuacji działania w warunkach dobrej wiary. Nie może się on zatem powoływać na nią przy zachowaniu prawa do odliczenia podatku naliczonego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Elżbieta Dziel (spr.)

Sędziowie: Sędzia WSA Nadzieja Karczmarczyk-Gawęcka, Sędzia WSA Bolesław Stachura po rozpoznaniu w Wydziale I na posiedzeniu niejawnym w dniu [...] marca 2023 r. sprawy ze skargi „[...] na decyzję Naczelnika Z. Urzędu Celno-Skarbowego w S. z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie podatku od towarów i usług za luty, marzec, czerwiec, lipiec oraz okresy od września do grudnia 2018 r., od stycznia do kwietnia 2019 r.:

oddala skargę.

* W tekście wyroku zachowano oryginalną pisownię.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 27 października 2021 r. nr 428000-CKK1-3.4103.4.2021.10 UNP 428000-21-103873 Naczelnik Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie (dalej: „NZUCS”, „organ”) ustalił „N.” spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w [...] (dalej: „spółka”, „skarżąca”) na podstawie art. 112c ust. 1 pkt 2 w związku z art. 112b ust. 1 pkt 1 lit b i c ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm., dalej: „u.p.t.u.”) dodatkowe zobowiązanie podatkowe w podatku od towarów i usług za:

- luty 2018 r. w kwocie [...] zł,
- marzec 2018 r. w kwocie [...] zł,
- czerwiec 2018 r. w kwocie [...] zł,
- lipiec 2018 r. w kwocie [...] zł,
- wrzesień 2018 r. w kwocie [...] zł,
- październik 2018 r. w kwocie [...] zł,
- listopad 2018 r. w kwocie [...] zł,
- grudzień 2018 r. w kwocie [...] zł,
- styczeń 2019 r. w kwocie [...] zł,
- luty 2019 r. w kwocie [...] zł,
- marzec 2019 r. w kwocie [...] zł,
- kwiecień 2019 r. w kwocie [...] zł.

Organ wyjaśnił, że ustalone zobowiązania za poszczególne okresy stanowią 100% kwoty zaniżenia zobowiązania podatkowego wynikającego z rozliczenia przez spółkę faktur stwierdzających czynności, które nie zostały dokonane.

NZUCS wskazał w uzasadnieniu na ustalenia poczynione podczas prowadzonej wobec spółki kontroli celno-skarbowej oraz postępowania podatkowego w zakresie ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług za luty 2018 r. marzec 2018 r. czerwiec 2018 r. lipiec 2018 r. oraz za okresy od września 2018 r. do kwietnia 2019 r.

Organ wskazał na faktury ujęte przez spółkę w ewidencji zakupów za ww. okresy wystawione przez: L. spółkę z o.o. (50 sztuk), P. spółkę z o.o. (6 sztuk), A. spółkę z o.o. (12 sztuk), P. W. „W” W. K. (14 sztuk) i przedstawił dokonane ustalenia odnośnie do ww. podmiotów i stwierdził, że wystawiały one faktury nieodzwierciedlające rzeczywistych zdarzeń gospodarczych dla innych podmiotów gospodarczych w celu uszczuplenia należności publicznoprawnych poprzez podawanie nieprawdy, jak również zatajanie prawdy w składanych przez podatników deklaracjach VAT.

W ocenie organu, ww. podmioty świadomie wprowadzały w obieg nierzetelne faktury i pozorowały faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej, a spółka świadomie korzystała z pustych faktur wystawionych przez te podmioty i odliczyła

podatek naliczony z dokumentów, którym w rzeczywistości w ogóle nie towarzyszyła transakcja w nich wskazana. Wystawione faktury nie miały żadnego związku z dostawą towarów bądź świadczeniem usług przez podmiot wystawiający fakturę. Organ wyjaśnił, że ujęcie tych faktur w rejestrach zakupu spółki oraz rozliczenie ich w odpowiednich deklaracjach VAT-7 doprowadziło do zawyżenia podatku naliczonego do odliczenia w łącznej wysokości [...] zł i stanowiło naruszenie art. 86 ust. 1 i 2 oraz art. 88 ust. 3a pkt 4 lit a u.p.t.u.

NZUCS wyjaśnił dalej, że ze względu na to, iż nieprawidłowości w zakresie rozliczenia podatku od towarów i usług za ww. okresy były wynikiem rozliczenia przez spółkę faktur wystawionych na jej rzecz przez ww. podmioty, które to faktury nie dokumentowały rzeczywistych zdarzeń, a spółka zgodziła się z tymi ustaleniami, składając stosowne korekty, zaistniała podstawa do zastosowania przepisu art. 112 c ust. 1 pkt 2 u.p.t.u. przewidującego ustalenie dodatkowego zobowiązania podatkowego za ww. okresy w wysokości 100% kwoty nadwyżki podatku naliczonego wykazanego przez spółkę do zwrotu bądź do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy.

W odwołaniu od tej decyzji spółka zarzuciła naruszenie art. 191 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm., dalej: „O.p.”) poprzez niedokonanie wyczerpującej oceny zgromadzonego materiału sprawy, w tym braku rozważań na temat powiazania działań strony z wystąpieniem oszustwa podatkowego, braku oceny zebranego materiału dowodowego w kontekście prawa unijnego i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i wyrażanej tam zasady proporcjonalności oraz brak odniesienia się przez organ do kwestii uszczuplenia wpływów do Skarbu Państwa.

Zaskarżoną do sądu decyzją z dnia 31 marca 2022 r. nr 428000-COP1.4103.2.2022.9 NZUCS utrzymał w mocy przedstawioną wyżej decyzję własną z dnia 27 października 2021 r.

W uzasadnieniu organ wskazał, że spółka, po wszczęciu kontroli celno-skarbowej w zakresie rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku od towarów i usług za okres od 1.02.2018 r. do 30.04.2019 r., skorzystała z wynikającego z art. 62 ust. 4 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 422 ze zm.) prawa i w terminie 14 dni od dnia doręczenia upoważnienia do przeprowadzenia ww. kontroli, złożyła korekty deklaracji VAT-7.

Pismem z 15 lipca 2021 r. NZUCS zawiadomił spółkę o zgodności złożonych przez nią korekt deklaracji VAT z ustaleniami dokonаныmi w toku kontroli celno-skarbowej w zakresie zawyżenia podatku naliczonego do odliczenia z faktur wystawionych na rzecz spółki przez: L. Sp. z o.o., P. Sp. z o.o., P. W. „W” W. K., A. Sp. z o.o., niedokumentujących rzeczywistych zdarzeń gospodarczych.

Organ wyjaśnił, że istotą sporu jest ocena, czy zasadnie organ pierwszej instancji ustalił spółce dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości 100% podatku naliczonego wynikającego z faktur wystawionych przez ww. podmioty, ujętych, w rejestrach zakupu i stwierdzających czynności, które nie zostały dokonane.

Wskazał, że spółka została zarejestrowana 23 lutego 2016 r.; w skład jej zarządu weszli S. K. i K. N., który pełni funkcję jej prezesa. Kapitał zakładowy Spółki od chwili jej powstania wynosi 5.000 zł, w podziale po 2.500 zł na każdego ze współników spółki. Przeważającym przedmiotem działalności w badanym okresie było prowadzenie działalności usługowej wspomagającej transport lądowy (według PKD H5221Z). W toku kontroli celno-skarbowej, pomimo skutecznie doręczonego wezwania, spółka nie przedłożyła żądanych dokumentów i nie wyjaśniła szczegółów dotyczących współpracy z L. Sp. z o.o., I. Sp. z o.o., A. Sp. z o.o. i P. „W” W. K. oraz przebiegu transakcji udokumentowanych fakturami VAT wystawionymi przez te podmioty. Organ pierwszej instancji włączył do akt kontroli celno-skarbowej dokumenty zgromadzone w toku śledztwa prowadzonego pod sygnaturą akt [...] w postaci dokumentów księgowych, faktur VAT oraz wyciągów z protokołów przesłuchań w charakterze podejrzanych m.in.: R. C., M. Z., W. K., P. J. NZUCS stwierdził, że dla oceny przebiegu spornych transakcji pomiędzy spółką a wymienionymi powyżej podmiotami, istotne są wzajemne relacje (w tym powiązania osobowe) w zakresie łączącej ich współpracy. Dlatego przedstawił w uzasadnieniu decyzji treść zeznań ww. osób. Organ stwierdził, że ww. zeznania bezspornie przesądzają, że w badanym okresie spółka świadomie ujęła przedmiotowe faktury wystawione przez L. Sp. z o.o., I. Sp. z o.o., A. Sp. z o.o. i P. „W” W. K. w ewidencjach prowadzonych dla potrzeb podatku od towarów i usług i dokonała obniżenia podatku należnego o podatek naliczony z ww. faktur, którym nie towarzyszyła żadna dostawa towarów bądź świadczenie usług przez ww. podmioty.

Potwierdzeniem tej oceny jest w ocenie NZUCS okoliczność, że spółka zgodziła się z nieprawidłowościami stwierdzonymi w toku prowadzonej kontroli celno-skarbowej i w terminie określonym w art. 62 ust. 4 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej złożyła w [...] Urzędzie Skarbowym [...] korekty deklaracji dla podatku od towarów i usług VAT-7 za okres od lutego 2018 r. do kwietnia 2019 r., pomniejszając podatek naliczony o kwoty podatku VAT wynikające z faktur wystawionych przez ww. podmioty.

Organ wskazał dalej, że kwestią sporną jest, czy zasadnie organ pierwszej instancji ustalił dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości 100% podatku wynikającego z nierzetelnych faktur. Przedstawił treść przepisów art. 112b i art. 112c u.p.t.u. i wyjaśnił, że dodatkowe zobowiązanie w wysokości 100% podatku naliczonego wynikającego z faktur ma zastosowanie nie tylko do wykazanego w deklaracji podatku podlegającego wpłacie ale również w stosunku do „zwrotu różnicy

podatku wyższej kwoty należnej bądź różnicy podatku do obniżenia kwoty podatku należnego za następne okresy rozliczeniowe wyższej od kwoty należnej”. Nadto stwierdził, że w sprawie nie zaistniały przewidziane w art. 112b ust. 3 pkt 1–3 u.p.t.u. przesłanki odstąpienia od ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego; w przedmiotowej sprawie powstałe nieprawidłowości mają charakter istotnych nierzetelności polegających na świadomym ujęciu w rozliczeniach pustych faktur.

Organ, przywołując treść wyroku TSUE z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-935/19 oraz orzeczenia sądów administracyjnych, wyjaśnił dalej, że sam fakt złożenia korekty deklaracji nie jest wystarczający do uwolnienia się od wymierzenia sankcji według stawki podwyższonej, jeżeli podatek wynika z faktur stwierdzających czynności, które nie zostały dokonane.

W ocenie organu, spółka działała ze świadomym zamiarem udokumentowania transakcji, które nie miały miejsca, a w związku ze złożoną korektą deklaracji, do podatku wynikającego ze spornych faktur zastosowanie znajduje sankcja określona w art. 112c u.p.t.u. Organ dodał, że nie sposób uznać, iż spółka pozostawała w dobrej wierze ani że nieświadomie przyjmowała do rozliczeń nierzetelne faktury. Zastosowanie w niniejszej sprawie podwyższonej stawki sankcji do zawyżonego przez spółkę podatku naliczonego w oparciu o faktury stwierdzające czynności, które nie zostały dokonane nie narusza w ocenie organu zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 273 dyrektywy Rady VAT 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE z 2006 r. Nr L 347 ze zm.).

Organ wyjaśnił jeszcze, że ujęcie nierzetelnych faktur w rozliczeniu miało wpływ na wykazywane przez spółkę zawyżone kwoty zwrotu podatku, co wiąże się z uszczupleniem kosztem Skarbu Państwa. Organ nie podzielił zarzutu naruszenia art. 191 O.p. W skierowanej do sądu skardze na opisaną wyżej decyzję NZUCS z dnia 31 marca 2022 r. oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia 27 października 2021 r. skarżąca zarzuciła naruszenie:

a) prawa materialnego, to jest art. 112c ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 112b ust. 1 pkt 1 lit b i c „u.p.t.u.” polegające na ich zastosowaniu w sytuacji, gdy zastosowanie tych przepisów jest fakultatywne z uwagi na cel przez nie realizowany, zaś organ nie wykazał w sposób dostateczny zaistnienia przyczyn, dla których zdecydował o zastosowaniu wobec skarżącej sankcji przewidzianych w tych przepisach,

b) naruszenie przepisu art. 191 O.p. poprzez dokonanie oceny zgromadzonego materiału sprawy w sposób przekraczający granice swobodnej oceny dowodów, co skutkowało zastosowaniem przez organ podatkowy przepisów art. 112c ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 112b ust. 1 pkt 1 lit b i c u.p.t.u., a w szczególności polegające na:

- braku pogłębionej analizy stanu faktycznego sprawy w aspekcie dopuszczenia się przez skarżącą naruszeń wobec obowiązków podatkowych wskutek świadomego udziału w oszustwie podatkowym,
- przyjęciu przez organ, iż doszło do rzeczywistego uszczuplenia wpływów do Skarbu Państwa wywołanego działaniem skarżącej.

Spółka złożyła wnioski o uchylenie obu zaskarżonych decyzji oraz zasądzenie od organu na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Nadto wniosła o rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

W uzasadnieniu przedstawiła argumentację mającą popierać przedstawione wyżej zarzuty. Stwierdziła, że skoro prawidłowo dokonana ocena materiału dowodowego przemawiać winna za brakiem przesłanek wskazujących na oszustwo i uszczuplenia wpływów do Skarbu Państwa, to zastosowanie sankcji dodatkowego zobowiązania podatkowego, jawi się w jej ocenie jako środek nieadekwatny do celu prewencyjnego wobec potencjalnych oszustw podatkowych.

Organ wniosł w odpowiedzi na skargę o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności zaznaczenia wymaga, że niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 15 zys4 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. poz. 1842, ze zm.) Zgodnie z ust. 2 wymienionego artykułu, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu. Stosownie do ust. 3, przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów. W niniejszej sprawie skarżąca wniosła o rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, czemu się organ nie sprzeciwił.

Mając na uwadze powyższe Przewodniczący Wydziału I WSA w Szczecinie skierował sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, uznając rozpoznanie sprawy za konieczne z uwagi na obowiązek terminowego załatwienia sprawy.

Wyjaśnić należy przy tym, że rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym nie prowadzi do pominięcia argumentacji żadnej ze stron postępowania sądowno-administracyjnego, bowiem podnoszone zarówno przez stronę skarżącą jak i organ argumenty, były wnikliwie rozważane przez sąd w oparciu o akta sprawy oraz złożoną skargę wraz z odpowiedzią organu na skargę, a także w oparciu o późniejsze pisma procesowe.

Odnosząc się zaś do kwestii kognicji sądu, należy wpieryw przywołać art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137), stosownie do którego sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Normatywnym potwierdzeniem sprawowania przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej jest również art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 1457 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.,” stanowiący ponadto, że sądy administracyjne stosują środki określone w ustawie.

Zaznaczenia wymaga, że stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Co więcej, pozostaje zobowiązany do wzięcia z urzędu pod rozwagę wszelkich naruszeń prawa, w tym także tych niepodniesionych w skardze, pozostających jednak w związku z materią zaskarżonych aktów administracyjnych. Orzekanie odbywa się z uwzględnieniem wówczas obowiązujących przepisów prawa.

Na podstawie art. 135 p.p.s.a. sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa, w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga jeżeli jest to niezbędne dla końcowego załatwienia sprawy. Oznacza to zatem, że w przypadku zaistnienia takiej konieczności, uchylone może zostać nie tylko orzeczenie organu wydane w postępowaniu odwoławczym, które zostało zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego, ale i orzeczenie wydane na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego.

W myśl art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę, uchyla decyzję administracyjną, jeśli stwierdzi naruszenie prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy (lit. a), naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania (lit. b) lub inne naruszenie przepisów postępowania mogące mieć

istotny wpływ na wynik sprawy (lit. c). Z kolei stosownie do art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., w przypadku wystąpienia przesłanek nieważności postępowania administracyjnego określonych w art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, lub w innych przepisach, sąd stwierdza nieważność decyzji w całości lub w części.

Dokonując kontroli zaskarżonej decyzji zgodnie z zakreślonymi powyżej regułami, sąd uznał, że skarga jest niezasadna albowiem zaskarżona decyzja nie narusza przepisów w prawa w stopniu powodującym konieczność jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Zasadniczy przedmiot sporu pomiędzy stronami sprowadza się do kwestii czy Naczelnik Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie mógł w realiach niniejszej sprawy ustalić skarżącej Spółce dodatkowe zobowiązanie podatkowe za okres od 1 lutego 2018 r. do 30 kwietnia 2019 r. na podstawie przepisów prawa krajowego – ustawa o podatku od towarów i usług w świetle art. 273 dyrektywy 2006/112WE Rady Unii Europejskiej z dnia 28 listopada 2006 r.

W ocenie strony skarżącej organ dokonując oceny zgromadzonego materiału dowodowego przekroczył granice swobodnej oceny dowodów, w wyniku czego bezpodstawnie zastosował art. 112c ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 112b ust. 1 pkt 1 lit. b i c u.p.t.u.

W ocenie sądu zaprezentowane powyżej stanowisko skarżącej Spółki jest błędne.

W tym miejscu należy podkreślić, iż instytucja dodatkowego zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług, jako szczególna instytucja nosząca znamiona środka penalnego weszła do polskiego porządku prawnego w związku z ustawą z 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw dodano do działu XI ustawy o VAT rozdział 5.

Przedmiotowa instytucja mająca za zadanie przejąć rolę swoistej kary orzekanej wobec podmiotów nieponoszących odpowiedzialności karnej za różnego rodzaju naruszenia prawa związane z deklarowaniem i płatnością podatku (art. 112b ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT) została uregulowana w przepisach art. 112 b do 112c u.p.t.u.

W przepisach tych przewidziano trzy stawki wysokości tak orzecanego dodatkowego zobowiązania podatkowego, a mianowicie stawkę podstawową określoną w przepisie art. 112b ust.1 u.p.t.u. w wysokości 30%, stawkę obniżoną w wysokości 20% określoną w przepisie art. 112b ust.2 u.p.t.u. oraz stawkę podwyższoną tzw. kwalifikowaną w wysokości 100%, określoną w treści przepisu art. 112c ust.1 u.p.t.u.

Przepis art. 112b ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. wymienia sytuacje, w których może zostać określone dodatkowe zobowiązanie podatkowe wskazując enumeratywnie 5 takich sytuacji.

Są to, w przypadku złożenia deklaracji podatkowej, sytuacje kiedy podatnik wykazał:

- a) kwotę zobowiązania podatkowego niższą od kwoty należnej,
- b) kwotę zwrotu różnicy podatku lub kwotę zwrotu podatku naliczonego wyższą od kwoty należnej,
- c) kwotę różnicy podatku do obniżenia kwoty podatku należnego za następne okresy rozliczeniowe wyższą od kwoty należnej,
- d) kwotę zwrotu różnicy podatku, kwotę zwrotu podatku naliczonego lub kwotę różnicy podatku do obniżenia kwoty podatku należnego za następne okresy rozliczeniowe, zamiast wykazania kwoty zobowiązania podatkowego podlegającej wpłacie do urzędu skarbowego, lub też nie złożył deklaracji podatkowej i nie wpłacił zobowiązania podatkowego.

W przypadkach tych organ w myśl tego przepisu mógł orzec o dodatkowym zobowiązaniu podatkowym w wysokości 30% uszczuplenia.

Z kolei art. 112b ust. 2 pkt 1 u.p.t.u. stanowi, że jeżeli po zakończeniu kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, podatnik złożył korektę deklaracji uwzględniającą stwierdzone nieprawidłowości i najpóźniej w dniu złożenia tej korekty deklaracji wpłacił kwotę zobowiązania podatkowego lub zwrócił nienależną kwotę zwrotu, to wysokość dodatkowego zobowiązania podatkowego wynosi 20% kwoty zaniżenia zobowiązania podatkowego albo kwoty zawyżenia zwrotu różnicy podatku, zwrotu podatku naliczonego lub różnicy podatku do obniżenia podatku należnego za następne okresy rozliczeniowe.

Odnosić w tym miejscu trzeba, że TSUE w wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-935/19 badając kwestię zgodności art. 112b ust. 2 u.p.t.u. z prawem unijnym stwierdził, iż artykuł 273 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej i zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które nakładają na podatnika, który błędnie zakwalifikował transakcję zwolnioną z podatku od wartości dodanej (VAT) jako transakcję podlegającą temu podatkowi, sankcję wynoszącą 20% kwoty zawyżenia zwrotu VAT nienależnie żądanej, w zakresie, w jakim sankcja ta ma zastosowanie bez rozróżnienia zarówno w sytuacji, w której nieprawidłowość wynika z, który to błąd cechuje brak przesłanek wskazujących na oszustwo i uszczuplenia wpływów do skarbu państwa, jak i w sytuacji, w której nie występują takie szczególne okoliczności.

Mając na uwadze powyższe stanowisko TSUE, sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie stwierdza, że regulacja zawarta w przepisach prawa krajowego, m.in. w art. 112b ust. 2 w zw. z art. 112b ust. 1 i 2 u.p.t.u., nie daje możliwości odstąpienia od stosowania sankcji w zależności od tego, jakie przyczyny legły u podstaw nieprawidłowości popełnionych przez podatnika przy rozliczaniu podatku, a zatem czy do nieprawidłowego rozliczenia VAT doszło w wyniku błędu czy też na skutek oszustwa.

Wskazany przepis obliguje bowiem organy podatkowe do ustalenia podatnikowi dodatkowego zobowiązania podatkowego wobec samego stwierdzenia, że wystąpiła którakolwiek z okoliczności wymienionych w art. 112b ust. 1 u.p.t.u., niezależnie od przyczyny leżącej u podstaw takiego stanu rzeczy. Powyższe unormowanie sprzeciwia się zatem celom przewidzianym w art. 273 dyrektywy VAT oraz zasadzie proporcjonalności.

Orzeczenie to nie będzie jednak miało znaczenia przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy bowiem dotyczy sytuacji podatnika tzw. nieświadomego, podczas gdy w rozpoznawanej sprawie organ wykazał na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, że skarżąca Spółka była świadomym i aktywnym podmiotem uczestniczącym w procedurze wystawiania „pustych” faktur, mających dokumentować transakcje gospodarcze, które faktycznie nie miały jednak miejsca, zaś podstawą ustalenia jej dodatkowego zobowiązania podatkowego był przepis kwalifikowany, odnoszący się do sytuacji, gdy czynności wskazane w fakturach mających stanowić podstawę obniżenia podatku naliczonego nie miały w istocie miejsca tj. 112c ust. 1 pkt 2 w wz. z art. 112b ust. 1 pkt 1 lit.a u.p.t.u.

Zgodnie z art. 112c ust.1 u.p.t.u., w zakresie, w jakim w przypadkach, o których mowa w art. 112b ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1, odpowiednio zaniżona kwota zobowiązania podatkowego, zawyżona kwota zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego, zawyżona kwota różnicy podatku do obniżenia kwoty podatku należnego za następne okresy rozliczeniowe, lub wykazanie kwoty zwrotu różnicy podatku lub kwoty zwrotu podatku naliczonego, lub kwoty różnicy podatku do obniżenia za następne okresy rozliczeniowe, w miejsce wykazania kwoty zobowiązania podatkowego podlegającego wpłacie na rachunek urzędu skarbowego, wynikają w całości lub w części z obniżenia kwoty podatku należnego o kwoty podatku naliczonego wynikające z faktur, które:

1. Zostały wystawione przez podmiot nieistniejący.
2. Stwierdzają czynności, które nie zostały dokonane – w części dotyczącej tych czynności.
3. Podają kwoty niezgodne z rzeczywistością – w części dotyczącej tych pozycji, dla których podane zostały kwoty niezgodne z rzeczywistością.
4. Potwierdzają czynności, do których mają zastosowanie przepisy art. 58 i art. 83 Kodeksu cywilnego – w części dotyczącej tych czynności – wysokość dodatkowego zobowiązania podatkowego w części dotyczącej podatku naliczonego wynikającego z powyższych faktur wynosi 100%.

Jak już podkreślono wcześniej treść przepisu art. 112c u.p.t.u. przewiduje sankcję kwalifikowaną w wysokości 100% uszczuplenia, jeżeli zniżenie podatku o którym mowa w art. 112b ust. 1 pkt 1, a więc we wszystkich wymienionych formach uszczuplenia (od a do d), wynika z określonego działania podatnika, a więc

m.in. posługiwania się fakturą stwierdzającą czynności, które nie zostały dokonane (art.112 ust.1 pkt 2 u.p.t.u.).

Przepis ten – art.112c ust.1 u.p.t.u. – w swojej hipotezie przewiduje bowiem 4 możliwe sytuacje, których wystąpienie w związku z nierzetelnymi fakturami będzie skutkować zastosowaniem sankcji.

Są to:

- odpowiednio zaniżona kwota zobowiązania podatkowego,
- zawiżona kwota zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego,
- zawiżona kwota różnicy podatku do obniżenia kwoty podatku należnego za następne okresy rozliczeniowe,
- wykazanie kwoty zwrotu różnicy podatku lub kwoty zwrotu podatku naliczonego, lub kwoty różnicy podatku do obniżenia za następne okresy rozliczeniowe, w miejsce wykazania kwoty zobowiązania podatkowego podlegającego wpłacie na rachunek urzędu skarbowego.

W ślad za stanowiskiem WSA w Rzeszowie z dnia 20 lipca 2021r. sygn. akt I SA/Rz 280/21 należy wskazać, iż przesłanka określona w tym przepisie, czyli posługiwanie się fakturami stwierdzającymi czynności które nie zostały dokonane (tożsama zresztą z przesłanką z art. 88 ust. 3a pkt 4 lit a u.p.t.u.) znajdzie zastosowanie tylko wtedy, gdy działanie takie zostało przez podatnika zawinione, czyli posługiwał się on taką fakturą świadomie, wiedząc że czynności w nich opisanych nie dokonano, lub też posługiwał się nią mogąc przy zachowaniu odpowiedniej staranności powziąć wiedzę o takim charakterze tego dokumentu.

Jeżeli organ nie wykazałby takiego właśnie, zawinionego działania podatnika, to nie byłoby możliwe orzeczenie o dodatkowym zobowiązaniu podatkowym. Orzeczenie o takim zobowiązaniu jest możliwe tylko w sytuacji, gdy podatnik nie znajdował się w sytuacji działania w warunkach dobrej wiary. Nie może się on zatem powoływać na nią przy zachowaniu prawa do odliczenia podatku naliczonego.

Działanie z art. 112c ust.1 u.p.t.u. musi być więc działaniem zawinionym (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 listopada 2020 r. sygn. I SA/Bd 501/20, czy wyrok z dnia 17 września 20219 r. WSA w Gliwicach sygn. akt I SA/Gl 424/19).

Na organie ciąży obowiązek wykazania takiego działania podatnika.

W przedmiotowej sprawie organ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji precyzyjnie wskazał na materiał dowodowy na podstawie, którego ustalił wszystkie fakty i okoliczności, z których jednoznacznie wynika, że zakwestionowane przez organ transakcje nie miały miejsca, a strona skarżąca świadomie uczestniczyła w procedurze obrotu pustymi fakturami. Ustalenia organu w tym zakresie sąd w pełni podziela.

Organ włączył do akt kontroli celno-skarbowej prowadzonej wobec skarżącej materiał dowodowy zebrany w toku prowadzonego od sygnaturą RP I [...]

postępowania przygotowawczego w postaci dokumentów księgowych, faktur, a także protokołów przesłuchań w charakterze podejrzanych: R. C., M. Z., W. K. oraz P. J.

I tak przesłuchany w dniach 18.06.2019 r., 23.08.2019 r. i 25.11.2019 r. w charakterze podejrzanego R. C. – od 6.03.2015 r. do 1.12.2017 r. prezes L. Sp. z o.o. wyjaśnił, że należał do grupy przestępczej wraz z: P. J., W. K., Z. M., A. K., M. K., K. O., M. Z., braćmi M., W. O., K. R.. Wskazał, że grupą tą kierował P. J., którego zeznał, że poznał ponad 10 lat temu, gdy przyjechał do niego windykować dług pieniężny. Ze względu na brak środków finansowych, otrzymał propozycję odpracowania tego długu i stosowania się do jego zaleceń. Polegało to na załatwianiu nierzetelnych faktur kosztowych, a następnie sprzedaży takich faktur przez P. J. Dalej wyjaśnił, że firma L. Sp. z o.o. została utworzona na polecenie P. J., dla celów tej działalności otworzył rachunki w bankach wskazanych przez P. J., do których dostęp elektroniczny po pewnym czasie posiadał wyłącznie P. J. Karty bankomatowe z jego nazwiskiem do wypłat na terenie całego kraju zostały przekazane „ludziom J[...]”. Jeżeli chodzi o dokonywane w ramach tej działalności wypłaty środków pieniężnych, to każdorazowo kontaktował się z nim telefonicznie P. J. i informował, że ma 15 minut na dojazd do banku i wypłacenie wskazanych mu kwot pieniędzy (wypłaty były od [...] zł do [...] zł). Następnie wypłacone środki, po uprzednim kontakcie telefonicznym przekazywał M. K. Potem informował o tym P. J., który potwierdzał odbiór gotówki. R. C. wyjaśnił także, że nie wie z jakiej działalności pochodziły pieniądze wpłacane przez firmy kontrolowane przez P.J. Według jego wiedzy firmy te płaciły za rzekome faktury od L. Sp. z o.o. Nadto przesłuchiwany wskazał, iż wystawiał jako L. Sp. z o.o. nierzetelne faktury na rzecz kontrahentów wskazanych przez P. J., tj. „na O., na firmę z C., z Ł. i inne, których nie pamięta nazw”, a także załatwiał koszty dla swojej spółki. Następnie R. C. wyjaśnił, iż obecnie prezesem L. Sp. z o.o. jest M. Z., który nadal wykonuje polecenia P. J. P. J. „wsadził” do L. swojego udziałowca, żeby nie można było zmienić chociażby rachunku bankowego. Według R. C. M. Z. jest słupem, nie ma nic do powiedzenia”. Wyjaśnił także, że nie zna firmy N. Sp. z o.o., a firma A. Sp. z o.o. „to lipa”. Wyjaśnił, iż pomimo że prezesem firmy A. Sp. z o.o. był M. Z., to faktycznie kierował nią P. J. Poza tym P. J. „zawłaszczył” firmę P. W. W. K., posiadał dostęp do jej konta w [...] Banku i samodzielnie w imieniu tej spółki dokonywał operacji bankowych. Dalej wyjaśnił, że wszystkie faktury wystawione i otrzymane przez A. Sp. z o.o. również są fikcyjne, gdyż spółka nie prowadziła żadnej działalności. Ponadto zeznał, że P. J. „rządzi” również firmą I. Sp w której prezesem jest M. K. i również ma dostęp do kont bankowych tej spółki.

Natomiast przesłuchany 17.10.2019 r. M. Z. – od 25.11.2016 r. prezes i jedyny wspólnik A. Sp. z o.o. oraz od 5.06.2018 r. prezes i wspólnik L. Sp. z o.o. wyjaśnił, że N. Sp. z o.o. to firma „od P”, który wysyłał mu zlecenia do wystawiania faktur na rzecz tego podmiotu mailem. Wskazał przy tym, iż nie zna osób reprezentujących tę

spółkę, z ramienia tej spółki nikt się z nim nie kontaktował i nie otrzymywał od tej firmy żadnych pieniędzy za faktury. Ponadto wyjaśnił, że znajomość z W. K. nawiązał „przez R.”, który początkowo przedstawił go jako swojego współnika, a następnie jako osobę pomocną w działaniach związanych z rozpoczęciem działalności W. P. W. Dalej wyjaśnił, że razem z W. K. wystawiał fikcyjne faktury, na podstawie udostępnionych przez niego lub R. danych klientów. Odnośnie osoby mającej dostęp do rachunku bankowego prowadzonego dla P. W. wskazał W. K., jednakże zaznaczył, iż osobą upoważnioną do dokonywania wypłat z tego rachunku był R.

Natomiast przesłuchany w dniu 4.10.2019 r. w charakterze podejrzanego W. K. – właściciel P. W. W. K. oraz w okresie 11.12.2017 r. – 23.04.2018 r. prezes i współnik spółki l. Sp. z o.o., wyjaśnił, że nie znał żadnego kontrahenta spółki l. Sp. z o.o. W ramach tej spółki nie wystawił żadnej prawdziwej faktury, wszystkie te faktury były fikcyjne. Odnośnie zaś jego znajomości z R. C. wyjaśnił, iż kontakt nawiązał pod koniec 2015 r. poprzez swoją siostrę Z. M., która prowadziła rachunkowość spółki L. reprezentowanej przez R. C. Otrzymał od niego, propozycję założenia własnej działalności gospodarczej, którą miał faktycznie kierować R. C., natomiast on miał obiecane wynagrodzenie miesięczne w wysokości [...] zł. R. C. zobowiązał się do opłacania zobowiązań ZUS, podatków i w zależności od możliwości rozwoju firmy możliwość leasingu samochodu osobowego i pokrycie rat leasingowych. Uzasadniając brak możliwości prowadzenia własnej działalności gospodarczej, R. C. wskazał na problemy związane z uzyskaniem kredytu bankowego. Dalej wyjaśnił, że w rezultacie zarejestrował firmę pod nazwą P. założył konto firmowe, do którego upoważnił R. C. P. W. nie miał dostawać żadnego procentu od obrotu, był dogadany jednak z C., że jak firma będzie wykonywać prawdziwe prace, a nie fikcyjny obrót, to wtedy miał dostawać jakąś część prawdziwych zysków. Natomiast nigdy do tego nie doszło. Następnie około marca 2016 r., także za namową R. C., zakupił spółkę l. Sp. z o.o. i otworzył rachunek firmowy, do obsługi którego upoważnił R. C.. Z tego tytułu również otrzymywał [...] zł miesięcznie. Odnośnie do jego relacji z M. Z. wyjaśnił, iż poznał go podczas odbioru faktur kosztowych na polecenie R. C. Potem spotkał go w siedzibie L. Sp. z o.o.

Natomiast ze złożonych 22.01.2020 r. przez P. J. – od 27.07.2018 r. do 9.12.2020 r. współnika P. I. Innovadortec Sp. z o.o. wyjaśnień wynika, że zakup spółki L. zaproponował mu R. C. P. J. posiadał dostęp do rachunków bankowych spółki L. Z tej racji miał wiedzę o wystawianych przez R. C. fikcyjnych fakturach, nie miała jednak dostępu do dokumentacji księgowej spółki i nie zna jej kontrahentów. Wszystkimi sprawami w firmie zajmował się wyłącznie R. C., z którym współpracował do połowy 2018 r. Jego współpraca polegała na tym, że mając świadomość wystawiania przez R. C. fikcyjnych faktur, wysyłał mu swoje kontakty do firm zainteresowanych zakupem takich faktur, R. C. zapewniał go, że ma „nadmiar VAT-u i może te

fikcyjne faktury spokojnie porozliczać”. Przebiegało to w ten sposób, że firmy kontaktowały się e-mailowo, składały zamówienie, w którym wskazywały jaki towar i jaka kwota ma być umieszczona na fakturze. Następnie faktury wystawione przez R. C. przesyłane były do niego, bądź bezpośrednio do klienta, wskazanym terminie kwotę wykazaną w fakturze, Klient uiszczał we wskazanym terminie wykazaną na fakturze na konto bankowe L. Sp. z o.o. kwotę. Z kolei R. C. wypłacał pieniądze, a zdarzało się również, że on przelewał pieniądze na konto pan O. w celu wykazania obrotu., po potrąceniu prowizji za pośrednictwo (5–10% kwoty netto), pieniądze zwracano kontrahentowi, czyli firmie na rzecz której wystawiono fakturę. P. J. zeznał, także, że teoretycznie uzyskaną prowizją powinien dzielić się z R. C. po połowie. Czasami zdarzało się, że R. C. zabierał całą prowizję, więc on mając dostęp do konta spółki L. również wypłacał z konta bankowego całą prowizję. Odnośnie I. Sp. z o.o. wyjaśnił, iż wiedział, że w tej spółce były wystawiane fikcyjne faktury.

Sąd zgadza się z oceną organu co do tego, że pozyskane ze śledztwa sygn. akt RP I [...] materiały bezspornie przesądzają, że w badanym okresie świadomie skarżąca ujęła w ewidencjach prowadzonych dla potrzeb podatku od towarów i usług i dokonała obniżenia podatku należnego o podatek naliczony z faktur wystawionych przez firmy L. Sp. z o.o. I[...] Sp.z o.o., A. Sp. z o.o. i P. „W” W. K., którym nie towarzyszyła żadna dostawa towarów bądź świadczenie usług przez ww. podmioty.

Organ w pełni był uprawniony i zobowiązany do dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu z wymienionych powyżej protokołów wyjaśnień podejrzanych, stosownie bowiem do art. 180 o.p. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

Wskazany przez organ materiał dowodowy w postaci wyżej przywołanych wyjaśnień R. C., M. Z., W. K. i P. J. jednoznacznie potwierdza, iż zakwestionowane przez organ podatkowy transakcje miały czysto fikcyjny charakter. Z wyjaśnień tych wynika spójny obraz prowadzonej przez ww. podmioty działalności mającej na celu jedynie pozorować istnienie obrotu gospodarczego.

W ocenie sądu organy obu instancji dokonując oceny zgromadzonych dowodów, prawidłowo uznały, że faktury wystawione przez L. Sp. z o.o., P. I. I. Sp. z o.o., A. Sp. z o.o. oraz P. W. „W” nie dokumentowały zdarzeń rzeczywistych. W zakresie tym zgodne są zeznania wyżej wskazanych osób powiązanych z działalnością prowadzoną przez R. C., że obrotu usługami wskazanymi w zakwestionowanych fakturach nie było, a jedyna aktywna działalność tych podmiotów sprowadzała się do wystawiania tzw. „pustych faktur”. Podmiot, na rzecz którego dokumenty te były wystawiane, płacił za sam dokument, a nie za usługi powołane w ich treści.

W tych okolicznościach organy miały prawo przyjąć, że zachodzi przesłanka do ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego w wysokości kwalifikowanej.

Ustalenie dodatkowego zobowiązania podatkowego w wysokości przewidzianej w art. 112c ust.1 u.p.t.u. dla świadomego uczestnika obrotu pustymi fakturami VAT nie narusza zdaniem sądu zasady proporcjonalności. Nie jest bowiem naruszeniem tej zasady oraz przepisów unijnych, samo w sobie nałożenie takiego zobowiązania na podatnika nierealizującego obowiązków związanych z podatkiem VAT. Organy przy tym wykazały, że skarżąca spółka dopuściła się w pełni świadomie naruszeń wobec obowiązków podatkowych uczestnicząc aktywnie w procedurze generowania podatku naliczonego przy pomocy fikcyjnego obrotu opartego na pustych fakturach VAT. Takie działanie niewątpliwie uzasadnia nałożenie zobowiązania dodatkowego w najwyższej, kwalifikowanej wysokości 100% kwoty podatku naliczonego wynikającego z faktur VAT stwierdzających czynności, które nie zostały dokonane - w części dotyczącej tych czynności, albowiem przyczyną zaistniałego w niniejszej sprawie uszczuplenia podatkowego nie był bardziej lub mniej nieświadomy błąd podatnika lecz świadome uczestnictwo w oszustwie podatkowym. Spółka zawyżyła bowiem podatek naliczony w związku z fakturami VAT, które stwierdzały czynności w rzeczywistości niedokonane. W sprawie nie znajduje więc zastosowania przywołany przez stronę skarżącą wyrok TSUE z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-935/19, albowiem wymiar dodatkowego zobowiązania podatkowego został ustalony w oparciu o regulację z art.112c u.p.t.u., który nie podlegał bezpośredniej ocenie TSUE, a równocześnie brak w sprawie jakichkolwiek przesłanek, aby działanie strony skarżącej było działaniem nieumyślnym, niezawinionym czy też podejmowanym w dobrej wierze.

W efekcie więc sąd podziela stanowisko organu podatkowego, iż wskazane orzeczenie TSUE nie znajdzie zastosowania przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy, bowiem dotyczy ono sytuacji podatnika nieświadomego uczestnictwa w oszustwie podatkowym, czy też błędu w ocenie, co do sposobu opodatkowania, a w niniejszej sprawie zgromadzony materiał dowodowy wskazuje, że skarżąca Spółka świadomie nabywała tzw. „puste faktury” i działa się to niejako na jej „zamówienie”. Podstawą wymierzenia dodatkowego zobowiązania podatkowego był w tym przypadku przepis kwalifikowany, odnoszący się do sytuacji, gdy czynności wskazane w fakturach mających stanowić podstawę obniżenia podatku naliczonego nie miały w istocie miejsca.

Równocześnie prawa organów do ustalenia takiego zobowiązania nie wykluczyło złożenie przez podatnika deklaracji – korekty okres od lutego 2018 do kwietnia 2019 roku określającej wysokość naliczonego podatku do zwrotu na poziomie określonym w wyniku kontroli podatkowej. Takie zachowanie podatnika nie wyklucza ustalenia dodatkowego zobowiązania podatkowego.

Wbrew odmiennemu zarzutowi zawartemu w skardze wystąpienie konkretnego rzeczywistego uszczuplenia wpływów do Skarbu Państwa nie jest przesłanką do

zastosowania sankcyjnej stawki z art. 112c ust.1 u.p.t.u. a sama w sobie okoliczność dokonania takich rozliczeń podatku naliczonego, w których do odliczenia został przedstawiony podatek z pustych faktur, czyli niedokumentujących rzeczywistych zdarzeń gospodarczych.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja oraz poprzedzająca ją decyzja Naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie zgodne z prawem, gdyż ani argumentacja skargi, ani też analiza akt sprawy nie ujawniła wad tego rodzaju, które mogły mieć wpływ na jej wynik, dlatego sąd, działając na podstawie art. 151 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.

RECENZJE



Izabella Gil
dr hab. prof. UWwr
Uniwersytet Wrocławski
e-mail: izabella.gil@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0001-9214-5503



Ewa Jędrzejewska, Odszkodowanie za szkody z OC posiadacza pojazdu w związku z wypadkiem drogowym. Postępowanie. Wzory

Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2022, ss. 256, ISBN: 978-83-8286-926-2

Recenzowane opracowanie autorstwa dr Ewy Jędrzejewskiej „Odszkodowanie za szkody z OC posiadacza pojazdu w związku z wypadkiem drogowym. Postępowanie. Wzory” ukazała się w 2022 roku nakładem Wydawnictwa Wolters Kluwer w ramach serii „Prawo w praktyce”. Podjęta w opracowaniu problematyka związana z dochodzeniem roszczeń z OC posiadacza pojazdu mechanicznego ma niewątpliwie ważne znaczenie praktyczne z uwagi na stale zwiększającą się liczbę kolizji drogowych. Różnorodność zdarzeń komunikacyjnych powoduje, że niejednokrotnie pojawia się konieczność dochodzenia roszczeń na drodze postępowania cywilnego i domagania się odszkodowania za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego. Wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej (dalej określanej w skrócie jako „OC”) posiadacza pojazdu mechanicznego oraz przyznane poszkodowanemu prawa bezpośredniego dochodzenia roszczeń od zakładu ubezpieczeń (*actio directa*) umożliwia prowadzenie tego rodzaju postępowań z udziałem towarzystw ubezpieczeń po stronie pozwanej. Recenzowana monografia zawiera analizę zarówno przepisów prawa materialnego, jak i procesowego, które odnoszą się do odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu

mechanicznego, ubezpieczenia OC oraz obowiązujących zasad dochodzenia roszczeń w procesie przeciwko ubezpieczycielowi. Rozwazce poddano w szczególności, czy obecne regulacje prawne zapewniają poszkodowanemu adekwatną ochronę prawną, w tym prawnoprocesową.

W ramach recenzowanego opracowania omówione zostały odmienności prowadzenia postępowania cywilnego z udziałem ubezpieczyciela z uwagi na przewidziane przez ustawodawcę postępowanie likwidacyjne, w którym ubezpieczyciel dokonuje ustaleń faktycznych w celu stwierdzenia podstaw istnienia odpowiedzialności za szkodę. Autorka dostrzega wady i zalety wprowadzonych regulacji prawnych. Jednocześnie zwraca uwagę na silniejszą pozycję ubezpieczyciela w postępowaniu o odszkodowanie, ponieważ dysponuje on środkami finansowymi, które pozwalają na opłacenie kosztownych opinii biegłych sądowych, a ponadto na skorzystanie w prowadzonych postępowaniach przed sądem z pomocy prawnej zawodowych pełnomocników. Należy podzielić stanowisko Autorki, że skoro poszkodowany wskutek zdarzenia komunikacyjnego występuje w roli powoda, to na nim spoczywać będzie obowiązek wykazania podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej, co jest zgodnie z ogólną regułą ciężaru twierdzenia i dowodzenia oraz obowiązującą w postępowaniu cywilnym zasadą kontryktoryjności.

Rozważania w tym zakresie rozpoczęto od wyjaśnienia specyfiki odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego oraz celu wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia posiadacza pojazdu mechanicznego. Wyjaśnienie istoty odpowiedzialności z tytułu szkody wyrządzonej ruchem pojazdu mechanicznego poprzedzono prezentacją historycznoprawną, a więc jak kształtowała się w europejskich porządkach prawnych począwszy od pierwszej połowy XIX wieku. Zwrócono uwagę, że odpowiedzialność ta ewaluowała z uwagi na rozwój technologii i przemysłu oraz wzrost liczby zaistniałych szkód komunikacyjnych, za które nie można było pociągnąć do odpowiedzialności żadnego podmiotu z powodu braku możliwości przypisania winy. Powyższe doprowadziło do wykształcenia obok odpowiedzialności na zasadzie winy także uregulowania rodzaju odpowiedzialności opartej na zasadzie ryzyka, która miała obejmować zarówno przedsiębiorstwa wprowadzane w ruch za pomocą sił przyrody, jak i posiadaczy pojazdów mechanicznych.

W opracowaniu dostrzeżono, że samoistny posiadacz mechanicznego środka komunikacji poruszanego za pomocą sił przyrody ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu. Omówiono przesłanki ponoszenia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego uregulowane w przepisach Kodeksu cywilnego. Zwrócono uwagę na problem wzajemnej relacji odpowiedzialności przewidzianej w przepisie art. 436 § 1 oraz art. 435 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.,

dalej w skrócie określanej jako „k.c.”) w sytuacji zaistnienia szkody wyrządzonej przez pojazd wchodzący w skład przedsiębiorstwa, co ma znaczenie dla ustalenia prawidłowej podstawy ponoszonej odpowiedzialności. Autorka dostrzegła, że w kwestii tej przeważa stanowisko w judykaturze, że przepis art. 435 k.c. będzie stanowił wyłączną podstawę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez ruch pojazdu, gdy wchodzi on w skład przedsiębiorstwa, które opiera swoją działalność na wykorzystaniu mechanicznych środków komunikacji (przedsiębiorstwa komunikacyjne). Zdaniem Autorki takie automatyczne przypisanie odpowiedzialności przedsiębiorstwu wprawianemu w ruch za pomocą sił przyrody na podstawie art. 435 k.c. uznać należy jednak za zbyt surowe, w szczególności w sytuacji zderzenia się dwóch mechanicznych środków komunikacji, ponieważ należy wówczas raczej zastosować regulację zawartą w przepisie art. 436 § 2 k.c.

W opracowaniu zostało zasadnie podkreślone, że odpowiedzialność posiadacza pojazdu ma miejsce, gdy dojdzie do zdarzenia wywołującego szkodę spowodowanego ruchem pojazdu (mechanicznego środka komunikacji), co nie zostało zdefiniowane ustawowo, a ustalenie tej kwestii jest bardzo istotne z punktu widzenia zasad odpowiedzialności za zdarzenie szkodowe, ponieważ jeśli nie nastąpiło ono w ruchu, to odpowiedzialność będzie się opierała na zasadach ogólnych. W związku z tym dopiero ustalenie, że do zdarzenia doszło w ruchu, powoduje, że obostrzeniu ulega odpowiedzialność posiadacza pojazdu (zasada ryzyka). Autorka podjęła się sformułowania definicji pojęcia „ruch pojazdu” na podstawie stanowisk wyrażanych w doktrynie oraz orzecznictwie, uwzględniając także cel regulacji zawartej w przepisie art. 436 k.c., jakim jest wzmocniona ochrona otoczenia przed niebezpieczeństwem stwarzanym przez pojazdy mechaniczne. Podejmując się wyjaśnienia tych złożonych zagadnień, Autorka dostrzegła, że za szkody związane z wsiadaniem do pojazdu, wysiadaniem z niego, załadowywaniem lub rozładowywaniem unieruchomionego pojazdu, jego zatrzymaniem, postojem posiadacz będzie odpowiadał w razie wykazania winy. Na potrzeby ochrony ubezpieczeniowej na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 621 ze zm., dalej w skrócie określanej jako „u.u.o.”) czynności te zostały uznane jednak za ruch pojazdu i odpowiedzialność za nie ponosi zakład ubezpieczeń. Autorka podkreśla jednocześnie, że kolejną przesłanką powstania odpowiedzialności przewidzianej w przepisie art. 436 § 1 k.c. jest istnienie adekwatnego związku przyczynowego między ruchem mechanicznego środka komunikacji a szkodą stosownie do art. 361 § 1 k.c., ponieważ podmiot zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa zachowania (działania lub zaniechania), z którego szkoda wynika. Wartościowe są rozważania Autorki w kwestii tego, że w przypadku

odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu do powstania związku przyczynowego nie jest konieczna fizyczna, bezpośrednia styczność poszkodowanego z pojazdem, gdyż wystarczający jest wpływ psychiczny, jaki wywiera ruch pojazdu na poszkodowanego.

Kolejnym interesująco przedstawionym w pracy zagadnieniem, ważnym dla podejmowanego tematu, była kwestia ograniczenia odpowiedzialności posiadacza mechanicznego środka komunikacji, który może uwolnić się od odpowiedzialności odszkodowawczej, wykazując, że zachodzi jedna z trzech okoliczności egzoneracyjnych (wyłączających odpowiedzialność).

W aspekcie teoretycznoprawnym oraz praktycznym należy pozytywnie ocenić wyjaśnienie istoty ubezpieczenia OC posiadacza pojazdu mechanicznego i rodzajów ubezpieczeń. Zasadnie zostało podkreślone, że o ile odpowiedzialność ubezpieczyciela z tytułu obowiązkowej umowy OC nie może zostać rozszerzona, o tyle strony mogą rozszerzyć zakres odpowiedzialności ubezpieczyciela w ramach umowy dobrowolnej. W opracowaniu zasadnie zostało dostrzeżone, że odpowiedzialność ponoszona przez ubezpieczyciela ma charakter odpowiedzialności gwarancyjnej, która ma odmienny charakter od pozostałych reżimów odpowiedzialności (kontraktowej czy deliktowej). W ramach przyjętej odpowiedzialności gwarancyjnej dłużnik zobowiązuje się w umowie do naprawienia szkody, którą wyrządzi wierzycielowi on sam, osoba trzecia lub wystąpienie (zajście) jakiegoś zdarzenia.

Autorka podkreśliła specyfikę odpowiedzialności ubezpieczyciela w przypadku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC przez posiadacza pojazdu mechanicznego. Poszkodowany skutek zdarzenia komunikacyjnego będzie mógł dochodzić roszczeń odszkodowawczych zarówno przeciwko posiadaczowi pojazdu mechanicznego, jak i przeciwko zakładowi ubezpieczeń, z którym ów posiadacz miał zawartą w momencie zdarzenia szkodowego umowę obowiązkowego OC posiadacza pojazdu mechanicznego. Stosunek łączący posiadacza pojazdu oraz zakład ubezpieczeń w stosunku do poszkodowanego określany jest jako solidarność niewłaściwa czy też odpowiedzialność *in solidum*, której specyfika została szczegółowo przedstawiona w ramach recenzowanego opracowania.

W drugim rozdziale recenzowanego opracowania opisano przebieg postępowania związanego z likwidacją szkody jako przedsądowego etapu dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej pojazdu mechanicznego. Pozytywnie należy ocenić przedstawienie tego etapu, który ma istotne znaczenie praktyczne. Wszczęcie postępowania likwidacyjnego poprzez złożenie zawiadomienia o szkodzie. W ramach postępowania likwidacyjnego zakłady ubezpieczeń mają obowiązek ustalenia stanu faktycznego zdarzenia, zasadności zgłoszonych roszczeń i wysokości przysługującego uprawnionemu świadczenia. Autorka podjęła się analizy, czy w świetle obowiązujących regulacji

prawnych takie zgłoszenie wyrządzenia szkody ma charakter obligatoryjny, zwracając jednakże uwagę na negatywne skutki procesowe zaniechania zawiadomienia o szkodzie (m.in. możliwość obciążenia kosztami procesu poniesionymi przez pozwanego ubezpieczyciela, jeśli ten uznałby roszczenie przy pierwszej czynności procesowej), jak też materialnoprawne, ponieważ z momentem zawiadomienia o szkodzie dochodzi do przerwania biegu terminu przedawnienia roszczenia przeciwko ubezpieczycielowi i rozpoczyna się on na nowo od dnia, w którym zgłaszający roszczenie lub zdarzenie otrzymał na piśmie oświadczenie ubezpieczyciela o przyznaniu lub odmowie świadczenia. W ramach rozdziału drugiego omówiono szczegółowo etapy postępowania likwidacyjnego, a mianowicie: 1) ustalenie stanu faktycznego zdarzenia; 2) ustalenie zasadności zgłoszonych roszczeń; 3) ustalenie wysokości świadczenia. Interesująco opisano kwestie dotyczące ciężaru dowodu w postępowaniu likwidacyjnym. Zdaniem Autorki, poszkodowany nie może pozostać całkiem bierny w postępowaniu likwidacyjnym, gdyż może narazić się na odmowę wypłaty odszkodowania, jeśli brak współdziałania z jego strony uniemożliwia ustalenie okoliczności uzasadniających przyjęcie odpowiedzialności za szkodę przez zakład ubezpieczeń. Z punktu widzenia teoretycznoprawnego znaczenie ma zwrócenie uwagi na to, że w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych nie ma konsekwencji językowej w odniesieniu do statusu poszkodowanego, który określany jest także jako „uprawniony”, „osoba zgłaszająca roszczenie”, „osoba występująca z roszczeniem”.

Ponadto w rozdziale drugim opracowania podjęta została, budząca wątpliwości doktrynalne, problematyka związana z zakwalifikowaniem poszkodowanego będącego osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej jako konsumenta w rozumieniu art. 22¹ k.c. W aspekcie praktycznym przydatne są analizy dotyczące zagranicznych zakładów ubezpieczeń, ich odmiennego statusu w zależności od tego, czy jest to zakład ubezpieczeń z innego niż Polska państwa członkowskiego UE, czy też z państwa niebędącego państwem członkowskim UE. Opisano także wpływ czynności podejmowanych w postępowaniu likwidacyjnym na późniejsze postępowanie sądowe.

W rozdziale trzecim monografii przedstawiono status, prawa i obowiązki podmiotów postępowania cywilnego, a mianowicie sądu jako organu (jurysdykcję, właściwość, skład), stron procesu (zdolność sądową, procesową, postulacyjną, legitymację procesową), a także uczestnictwo innych podmiotów (jako współuczestników, interwenientów).

Następnie (w rozdziale czwartym oraz piątym) opisano, jak przebiega postępowanie cywilne od etapu związanego z jego zainicjowaniem (badaniem wymogów formalnych, a także przesłanek procesowych), postępowanie w celu przygotowania rozprawy, czynności procesowe stron (o charakterze dyspozycyjnym, w tym

wytoczenie powództwa wzajemnego), przez etap rozpoznawczy (w tym postępowanie dowodowe i znaczenie poszczególnych środków dowodowych) oraz orzecznicy (w tym orzekanie o kosztach procesu).

Autorka doszła do wniosku, że obowiązujące regulacje prawne zapewniają poszkodowanemu możliwość dochodzenia przysługujących mu roszczeń za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego od podmiotu odpowiedzialnego za tę szkodę. Stroną bierną w tego rodzaju postępowaniach będzie posiadacz pojazdu mechanicznego lub na podstawie gwarancyjnego charakteru odpowiedzialności ubezpieczyciela w ramach umowy OC posiadacza pojazdu mechanicznego – zakład ubezpieczeń, w którym posiadacz pojazdu mechanicznego posiadał obowiązkowe ubezpieczenie OC. Autorka pozytywnie oceniła regulację umożliwiającą prowadzenie postępowania związanego z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych bez konieczności udziału posiadacza pojazdu mechanicznego, który zazwyczaj nie byłby w stanie ponieść ciężaru spełnienia zasądzonych wyrokiem roszczeń (zwłaszcza w przypadku szkód na osobie). Zdaniem Autorki, zakład ubezpieczeń jako podmiot prowadzący szczególny rodzaj działalności zapewnia zdecydowanie większą pewność co do wypłacalności, co umożliwia skuteczną realizację wyroku sądowego, dlatego poszkodowany zdarzeniem komunikacyjnym spowodowanym ruchem pojazdu mechanicznego ma zapewnioną efektywną możliwość dochodzenia swoich praw na drodze sądowej.

Należy podzielić stanowisko Autorki, że odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń wobec poszkodowanego zdarzeniem komunikacyjnym ma charakter akcesoryjny (uzupełniający) wobec odpowiedzialności posiadacza pojazdu mechanicznego, ponieważ skierowanie roszczeń bezpośrednio wobec zakładu ubezpieczeń (*actio directa*) nie wyklucza możliwości dochodzenia roszczeń przez poszkodowanego od obu podmiotów jednocześnie. Poszkodowany nie musi pozywać wyłącznie czy obligatoryjnie ubezpieczyciela, bowiem w ramach czynności dyspozycyjnych może dochodzić odszkodowania wyłącznie od sprawcy szkody lub wyłącznie od ubezpieczyciela, a także od obu tych podmiotów łącznie i wówczas zobowiązanie obu odpowiedzialnych podmiotów będzie zobowiązaniem *in solidum*.

Na podkreślenie zasługuje umiejętne wykorzystywanie przez Autorkę literatury, judykatury, jak też konstruowanie własnych przemyśleń i formułowanie wniosków *de lege ferenda*. Wnioski, jakie zostały wyprowadzone przez Autorkę na podstawie wnikliwej, rzeczowej oraz wszechstronnej analizy obowiązujących przepisów, zasługują na aprobatę, choć w niektórych kwestiach mogą zostać uznane za dyskusyjne, ale to przyczynia się do rozwoju naukowego dyscypliny prawa cywilnego, w tym zwłaszcza do wykładni przepisów postępowania cywilnego. Recenzowana monografia stanowi z jednej strony oryginalne rozwiązanie problemów badawczych o charakterze naukowym, a z drugiej strony ma duże znaczenie z punktu widzenia praktyki stosowania prawa.

W związku z powyższym recenzowana publikacja pozwoli zarówno sędziom, zawodowym pełnomocnikom oraz innym uczestnikom postępowania cywilnego na dokonywanie właściwej wykładni przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, odnoszących się do rozumienia zagadnień związanych z dochodzeniem roszczeń z OC posiadacza pojazdu mechanicznego.

CYTOWANIE

Gil I., *Ewa Jędrzejewska, Odszkodowanie za szkody z OC posiadacza pojazdu w związku z wypadkiem drogowym. Postępowanie. Wzory*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 201–207, DOI: 10.18276/ais.2024.47-12.

SPRAWOZDANIA



Acta Juris Stetinensis

2024, nr 1 (47), 211–215
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2023.47-13



Dominika Skoczylas
dr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: dominika.skoczylas@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0003-1231-8078



Paweł Śwital
dr
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
e-mail: p.swital@uthrad.pl
ORCID: 0000-0002-7404-5143

Ogólnopolska konferencja naukowa „Cyfryzacja – informatyzacja – cyberbezpieczeństwo. Perspektywy, szanse i zagrożenia dla administracji publicznej”

Szczecin–Radom, 4 lipca 2023 roku

Nie ulega wątpliwości, że problematyka elektronicznych usług publicznych stanowi obecnie niezwykle istotne zagadnienie, szczególnie w kontekście zastosowania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w sektorze administracji publicznej. Doniosłe zmiany w tym zakresie można było zauważyć przede wszystkim w trakcie pandemii COVID-19. Wobec powyższego tematyka cyfryzacji, informatyzacji, a także cyberbezpieczeństwa administracji publicznej stała się obiektem zainteresowania prawników, administratywistów i przedstawicieli doktryny.

Ogólnopolska konferencja naukowa „Cyfryzacja – informatyzacja – cyberbezpieczeństwo. Perspektywy, szanse i zagrożenia dla administracji publicznej” odbyła się 4 lipca 2023 roku w wersji hybrydowej. Organizatorami wydarzenia był Wydział

Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Z ramienia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu organizatorami wydarzenia byli odpowiednio dr Dominika Skoczylas i dr Paweł Śwital. Konferencja została zorganizowana w ramach stażu badawczo-dydaktycznego realizowanego przez dr Dominikę Skoczylas na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu oraz dra Pawła Świtale na Uniwersytecie Szczecińskim.

Wydarzenie miało zasięg ogólnopolski. Podczas trzech paneli konferencji swoje referaty przedstawiło 20 prelegentów z 14 jednostek naukowych: Akademii Piotrkowskiej, Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie, Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytetu Opolskiego, Uniwersytetu Szczecińskiego, Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Wrocławskiego, Uniwersytetu Zielonogórskiego.

Celem konferencji była wymiana poglądów środowiska naukowego na temat aktualnych wyzwań i problemów w zakresie zastosowania nowych technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w sektorze publicznym. Przedstawione podczas konferencji spostrzeżenia przyczyniły się do pogłębionej analizy zagadnień związanych z legislacyjnymi i technologicznymi uwarunkowaniami informatyzacji oraz cyberbezpieczeństwem w administracji publicznej. Konferencja skierowana była przede wszystkim do prawników, administratywistów, lecz także do wszystkich zainteresowanych tematyką cyfryzacji, informatyzacji i cyberbezpieczeństwa administracji publicznej.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonały Prodziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego dr Beata Kanarek oraz Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UTH w Radomiu dr hab. Joanna Smarż, prof. UTH Rad. Panie Dziekan zwróciły uwagę na istotę współpracy pomiędzy ośrodkami naukowymi, podkreśliły aktualność i wagę zaproponowanego tematu badawczego, następnie podziękowały wszystkim prelegentom za przyjęcie zaproszenia do udziału w konferencji, organizatorom zaś za jej organizację. Po uroczystym przywitaniu zebranych rozpoczęły się obrady naukowe.

Konferencja została podzielona na sesję plenarną oraz dwie sesje zwykłe. Tematyka wystąpień z uwagi na powszechne zastosowanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji koncentrowała się wokół zagadnień dotyczących modernizacji usług świadczonych przez administrację publiczną.

Prelegenci odnieśli się do kluczowych zasad i standardów w obszarze cyfryzacji, informatyzacji i cyberbezpieczeństwa administracji publicznej, ale również do takich kwestii jak: dostępność cyfrowa, doręczenia elektroniczne czy sztuczna inteligencja.

Sesję plenarną poprowadziła dr hab. Aleksandra Monarcha-Matlak, prof. US (Uniwersytet Szczeciński). Podczas przedmiotowej sesji poruszono wiele interesujących zagadnień dotyczących m.in. sposobów unowocześnienia postępowania sądowo-administracyjnego, kwestii dostępności cyfrowej czy ochrony danych osobowych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych. Jako pierwszy głos zabrał dr Dawid Ziółkowski (Uniwersytet Warszawski), który w swoim wystąpieniu „O próbach unowocześnienia postępowania przed sądami administracyjnymi” dostrzegł aktualne możliwości (perspektywy) unowocześnienia postępowań sądowo-administracyjnych. Rozważania nt. „Cyfryzacji i ochrony danych w pomocy społecznej” przedstawiła dr hab. Dominika Cendrowicz (Uniwersytet Wrocławski), z kolei dr Mateusz Pszczyński (Uniwersytet Opolski) w niezwykle interesujący sposób zaprezentował temat „Chiński model *social scoring* – ostrzeżenie dla państw demokracji liberalnej”. Kolejny z prelegentów, dr Paweł Świtla (Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu), w wystąpieniu „Dostępność cyfrowa dla osób ze szczególnymi potrzebami” przedstawił standardy organizacyjno-prawne w zakresie dostępności cyfrowej osób ze szczególnymi potrzebami. Temat „Cyfryzacja w ochronie danych osobowych” w kompleksowy sposób omówiła dr hab. Lucyna Staniszevska (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu). Następnie dr Dominika Skoczylas (Uniwersytet Szczeciński), w ramach wystąpienia „Kompetencje cyfrowe i polityka cyberbezpieczeństwa jako warunki *sine qua non* funkcjonowania elektronicznej administracji”, zwróciła uwagę na podstawowe determinanty rozwoju e-administracji. Jako ostatni w tej części konferencji wystąpił dr Jarosław Stasiak (Akademia Piotrkowska), który w swoim referacie „Przetargi dotyczące nieruchomości w okresie pandemii – doświadczenia praktyczne i ich aktualność” dokonał oceny przeprowadzania przetargów w trakcie pandemii COVID-19.

W sesji pierwszej moderowanej przez dr hab. Joannę Smarż, prof. UTH Rad. (Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu) nie zabrakło zagadnień odnoszących się do sztucznej inteligencji, doręczeń elektronicznych czy dostępu do akt sprawy za pośrednictwem systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. Jako pierwszy głos zabrał dr Łukasz Dubiński (Uniwersytet Szczeciński), który w ramach wystąpienia „Zagadnienie obiektywności rozstrzygnięć podejmowanych przez jednostki sztucznej inteligencji” określił wyzwania w zakresie wykorzystywania sztucznej inteligencji w administracji publicznej. W następnej kolejności prelegenci odnieśli się do tematyki doręczeń elektronicznych, wskazywali przy tym dobre i złe strony przyjętych regulacji

prawnych. Podczas tej sesji zaprezentowano następujące referaty: dr Agata Cebera (Uniwersytet Jagielloński), „Swoboda wyboru sposobu komunikacji w ogólnym postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym – uwagi na tle zmian wprowadzonych ustawą o doręczeniach elektronicznych”; dr Karolina Rokicka-Murszewska (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), „O wątpliwościach wokół publicznej usługi hybrydowej”; mgr Tomasz Kosicki (Polska Akademia Nauk w Warszawie), „O niedostatkach regulacji prawnej dotyczącej doręczania pism przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym”; dr Łukasz Maszewski (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), „Publiczna a kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego”. Ostatnie w tej części konferencji wystąpienie „Dostęp do akt sprawy za pośrednictwem systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej – rozważania na gruncie art. 73 § 3 k.p.a” należało do dra Przemysława Zdyba (Uniwersytet Szczeciński).

W drugiej sesji moderowanej przez dr Dominikę Skoczylas (Uniwersytet Szczeciński) prelegenci w niezwykle interesujący, a jednocześnie interdyscyplinarny sposób przedstawili zagadnienie cyfryzacji, informatyzacji i cyberbezpieczeństwa administracji publicznej. Doktor Adrian Misiejko (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy) w wystąpieniu „Zdalne i hybrydowe obradowanie rady gminy – problem regulacji statutowej” wskazał problemy samorządu terytorialnego w zakresie określenia zasad zdalnego i hybrydowego prowadzenia obrad rady gminy. Problematykę e-danych nieruchomości poruszyła w swoim referacie „Cyfrowe dane nieruchomości w administracji publicznej – zagadnienia prawne” dr Monika Ziniewicz (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie). Z kolei dr Aleksandra Puczek (Uniwersytet Jagielloński) omówiła „Wpływ cyfryzacji administracji publicznej na obowiązek ochrony tajemnicy skarbowej przez Krajową Administrację Skarbową”. Następnie dr Łukasz Jurek (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie) w wystąpieniu „Platforma Usług Elektronicznych jako forma komunikacji z płatnikiem składek” przedstawił zasady wymiany e-informacji z ZUS. Kolejna z prelegentek mgr Emilia Gulińska (Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu) w referacie „Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją w kontekście informatyzacji administracji publicznej” przedstawiła swój punkt widzenia w zakresie elektronicznego zarządzania dokumentacją. Pozytywne i negatywne strony elektronicznej procedury wyborczej w wystąpieniu „Elektronizacja polskiego procesu wyborczego – osiągnięcia i postulaty de lege ferenda” zaprezentowała dr Agata Pyrżyńska (Uniwersytet Szczeciński). Jako ostatni wystąpił mgr Filip Lewandowski (Uniwersytet Zielonogórski), który omówił zagadnienie „Rozwój cyfryzacji administracji publicznej w Niemczech na przykładzie zautomatyzowanej decyzji administracyjnej”.

Po zakończeniu każdego z paneli odbyły się dyskusje. Uczestnicy przedsięwzięcia docenili tematykę konferencji, wybór tematów oraz ich aktualność. Szczególne zainteresowanie dyskutantów dotyczyło zagadnienia instytucji doręczeń w postępowaniu administracyjnym. Podkreślono również znaczenie reform w obszarze cyfryzacji i cyberbezpieczeństwa administracji publicznej. W debacie nawiązano też do kwestii zastosowania sztucznej inteligencji w działaniach administracji publicznej. Wskazywano na pozytywne aspekty informatyzacji, cyfryzacji oraz cyberbezpieczeństwa. Jednocześnie podkreślono, że cyfryzacja, informatyzacja i cyberbezpieczeństwo stanowią podstawowe determinanty funkcjonowania i rozwoju administracji publicznej. Tym samym perspektywa pełnej cyfryzacji sektora administracji publicznej wymaga wprowadzenia licznych zmian na płaszczyznach organizacyjno-prawnej, społecznej i technologicznej.

Podsumowania i uroczystego zakończenia konferencji dokonali dr Dominika Skoczylas oraz dr Paweł Śwital. Organizatorzy odnieśli się do zaprezentowanych przez uczestników wystąpień oraz wskazali postulaty *de lege ferenda* w omawianym zakresie. Ponadto podziękowali prelegentom za wygłoszone referaty oraz wszystkim uczestnikom za obecność i podjęcie dyskusji. Zaprosili również do składania tekstów do e-monografii naukowej, która stanie się pokłosiem konferencji naukowej. Tuż po zakończeniu obrad organizatorzy zapowiedzieli kontynuację przedsięwzięcia i kolejną edycję konferencji naukowej.

CYTOWANIE

Skoczylas D., Śwital P., *Ogólnopolska konferencja naukowa „Cyfryzacja – informatyzacja – cyberbezpieczeństwo. Perspektywy, szanse i zagrożenia dla administracji publicznej”*, Szczecin-Radom, 4 lipca 2023 roku, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 211–215, DOI: 10.18276/ais.2023.44-13.

IN MEMORIAM



Acta Juris Stetinensis

2024, nr 1 (47), 219–230
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2023.47-14



Karolina Gmerek
dr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: karolina.gmerek@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-4724-7612



Profesor Agnieszka Choduń 1971–2023



Profesor Agnieszka Choduń, wybitna teoretyczka prawa, znakomita nauczycielka akademicka oraz wykładowczyni, była absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Również z tym Uniwersytetem związała swoją drogę zawodową. Na Wydziale Prawa i Administracji pracowała jako asystent, adiunkt oraz profesor uczelni. Odeszła 21 sierpnia 2023 roku po długiej chorobie. Pozostawiła po

sobie ogromny dorobek naukowy oraz uczniów, którzy zawdzięczają Jej nie tylko wiedzę, lecz także określoną postawę metodologiczną oraz etyczną w nauce.

Od czasu udziału w seminarium magisterskim prowadzonym przez Profesora Macieja Zielińskiego zainteresowania badawcze Profesor Agnieszki Choduń koncentrowały się wokół zagadnień językowych powiązanych z prawem. Pod okiem swojego Mistrza przygotowała pracę magisterską dotyczącą klauzul generalnych w prawie cywilnym.

Rozprawa doktorska Profesor Agnieszki Choduń dotyczyła natomiast słownictwa tekstów aktów prawnych i po opracowaniu została opublikowana jako monografia *Słownictwo tekstów aktów prawnych w zasobie leksykalnym współczesnej polszczyzny*¹. Na potrzeby swoich badań Profesor Choduń stworzyła autorską metodę analizy tekstów aktów prawnych oraz opracowała sposób doboru próby badawczej. Badaniem zostały objęte ówczesnie obowiązujące ustawy mające podstawowe znaczenie dla danej dziedziny regulacji (takie, które mają w tytule słowo „kodeks” czy „prawo”). Taki wybór był konsekwencją uwzględnienia jednej z dyrektyw redagowania tekstów aktów prawnych, zgodnie z którą w ustawach należy posługiwać się określeniami użytymi w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw². Profesor Agnieszka Choduń przyjęła bowiem, że dyrektywa ta współwyznacza określony wzorzec słownictwa tekstów aktów prawnych³. Dokonała analizy słownictwa ustaw tworzących materiał badawczy, wykorzystując przede wszystkim opis leksykograficzny poszczególnych jednostek słownikowych zawarty w *Uniwersalnym słowniku języka polskiego* pod red. S. Dubisza⁴. Na tej podstawie ustaliła, że „w skład zasobu słownego tychże tekstów [tekstów aktów prawnych – dop. K.G.] wchodzi jednostki leksykalne należące do słownictwa określanego jako staranne, opracowane, nacechowane oficjalnością (książkowe, urzędowe, zawodowe, naukowe)”⁵. Co szczególnie ważne, badaczka wykazała, że w tekstach aktów prawnych nie ma słownictwa potocznego. Sfalsyfikowała tym samym wielokrotnie powtarzane w nauce prawa twierdzenie, że teksty aktów prawnych formułowane są w języku potocznym⁶, co skutkowało nawet przyjmowaniem tzw. domniemania języka

1 A. Choduń, *Słownictwo tekstów aktów prawnych w zasobie leksykalnym współczesnej polszczyzny*, Warszawa 2007.

2 Zob. § 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

3 A. Choduń, *Słownictwo...*, s. 14–16.

4 S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003; A. Choduń, *Leksyka tekstów aktów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 4, s. 23.

5 A. Choduń, *Leksyka...*, s. 162.

6 Ibidem, s. 161–162.

potocznego w procesie wykładni prawa. Założenie to w świetle wspomnianych badań okazało się pozbawione podstaw.

Profesor Agnieszka Choduń opublikowała wiele innych prac dotyczących języka tekstów aktów prawnych⁷, a także języków okołoprawnych⁸. Najważniejszym obszarem badawczym, którym się zajmowała, była jednak wykładnia prawa. Jak pisał Profesor Maciej Zieliński „[w] problematyce wykładni ześrodkowują się bowiem nieomal wszystkie problemy nauki prawa i praktyki prawniczej. Wszystko, co się w nauce i praktyce prawniczej czyni, albo wprost polega na wykładni, albo jej dotyczy, albo wykładnię rozwija, albo wykładnię przejawia, albo wykładnię uwzględnia, albo ją po prostu warunkuje”⁹. Profesor Choduń często przywoływała te słowa. Powtarzała również, że najbardziej praktyczna jest dobra teoria, czyli w szczególności taka, która pozwala rozwiązywać problemy praktyczne. Taki potencjał dostrzegała przede wszystkim w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa Macieja Zielińskiego. Podkreślała, że szczególność dyrektyw interpretacyjnych ujętych w ramach tej koncepcji sprawia, że jest ona wysoce użyteczna w praktyce, a wynik procesu interpretacji prowadzonego zgodnie z tymi dyrektywami jest intersubiektywnie kontrolowalny. Ponadto zwracała szczególną uwagę na to, że derywacyjna koncepcja wykładni prawa jest metodologicznie adekwatna do przedmiotu poznania w tym sensie, że uwzględnia rzeczywiste i uprzednio rozpoznane cechy tekstów aktów prawnych.

Profesor Agnieszka Choduń wniosła niezaprzeczalny wkład w rozwój derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, a co za tym idzie – ogólnej teorii prawa, twórczo rozwijając tę koncepcję przede wszystkim w rozprawie habilitacyjnej *Aspekty językowe derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*¹⁰. Za punkt wyjścia Profesor przyjęła ustalenie, że derywacyjna koncepcja wykładni prawa stanowi współcześnie w Polsce najbardziej uniwersalne oraz najpełniejsze podejście do wykładni prawa. Celem Jej badań było nowe ujęcie niektórych zagadnień dotyczących aspektów języko-

7 Zob. A. Choduń, *Leksyka...*, s. 19–30; A. Choduń, *Określenia temporalne w tekstach aktów prawnych*, „Stylistyka” 2007, nr 14, s. 331–339; A. Choduń, *Sposoby wzbogacania leksyki tekstów aktów prawnych*, w: S. Lewandowski, H. Machińska, J. Petzel (red.), *Prawo – Język – Logika. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Malinowskiego*, Warszawa 2013, s. 19–28; A. Choduń, *O niektórych swoistościach języka prawnego*, w: B. Pędzich, M. Wanot-Miśtura, D. Zdunkiewicz-Jedynak (red.), *Tyle się we mnie słów zebrało... Szkice o języku i tekstach*, Warszawa 2018, s. 45–60.

8 Zob. A. Choduń, *Prawo a język urzędowy*, w: K. Michalewski (red.), *Język w prawie, administracji i gospodarce*, Łódź 2010, s. 9–18; A. Choduń, M. Zieliński, *Język urzędowy a język urzędników. Precyzja, adekwatność, komunikatywność*, w: *Język urzędowy przyjazny obywatelom*, Warszawa 2013, s. 66–74.

9 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 1, Warszawa 2002, s. 13.

10 A. Choduń, *Aspekty językowe derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2018.

wych derywacyjnej koncepcji wykładni prawa. Po pierwsze, zredefiniowała tekst jako przedmiot wykładni prawa. Przede wszystkim zwróciła uwagę na jego dwoistą naturę – statyczną (wytwór procesu komunikacji) oraz dynamiczną (proces, zdarzenie komunikacyjne uwzględniające konteksty pozajęzykowe). Uzasadniała, że w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa „interpretator jest elementem aktywnym (bardziej twórczy niż odtwórczy) w układzie Autor – Tekst – Interpretator – Rezultat interpretacji”¹¹. Po drugie, opracowała pojęcie prawniczej kompetencji komunikacyjnej, która jest niezbędna do adekwatnej interpretacji tekstu aktu prawnego, czyli uwzględniającej swoiste cechy tego typu tekstu. Wykazała przy tym, że kompetencja językowa jest niewystarczająca do tego, aby zrozumieć tekst aktu prawnego nie jako tekst w ogóle, lecz jako tekst tego właśnie typu. Po trzecie, wskazała miejsce intuicji prawniczej w procesie rozumienia tekstu aktu prawnego. Zauważyła, że rozumienie *prima facie*, o którym mowa w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, można uznać za rozumienie nieuświadomione, intuicyjne. Jak podkreślała, tego typu rozumienia nie sposób pominąć w procesie poznania, nie można jednakże opierać na nim ostatecznego rozstrzygnięcia interpretacyjnego, bowiem poznanie intuicyjne narażone jest na wiele błędów, przede wszystkim z uwagi na swoiste cechy tekstów aktów prawnych. Po czwarte, uzasadniła tezy o intersubiektywności znaczeń będących rezultatem wykładni prawa oraz dialogiczności tego procesu. Po piąte, przedstawiła propozycje modyfikacji założenia o racjonalności prawodawcy (w szczególności wprowadzając pojęcie „autora modelowego” – prawodawcy ujmowanego jako konwencjonalny nadawca komunikatu) oraz uzupełnienia niektórych dyrektyw interpretacyjnych. Badania Profesor Choduń miały charakter interdyscyplinarny. Poza założeniami wypracowanymi w poznańsko-szczecińskiej szkole teorii prawa wykorzystała także aparaturę pojęciową z zakresu lingwistyki tekstu, pragmalingwistyki oraz analizy dyskursu, a także współczesny dorobek naukowy dotyczący ludzkiego poznania. Takie interdyscyplinarne podejście do badań wykładni prawa umożliwiło Jej w szczególności wykazanie, że derywacyjna koncepcja wykładni prawa jest koncepcją bardzo nowoczesną oraz zgodną z aktualną wiedzą, w szczególności tą dotyczącą procesów myślowych człowieka. Z kolei analiza przedwojennych polskich koncepcji wykładni prawa pozwoliła na pokazanie pewnej ciągłości w myśleniu o kluczowych aspektach wykładni prawa oraz na wykazanie, że derywacyjna koncepcja wykładni prawa jest silnie osadzona w polskiej kulturze prawnej.

¹¹ Ibidem, s. 158.

Profesor Agnieszka Choduń opublikowała także inne prace dotyczące wykładni prawa¹² oraz zagadnień różnorako powiązanych z tą problematyką, takich jak: 1) redagowanie tekstów aktów prawnych, w tym relacja dyrektyw redagowania do dyrektyw wykładni tekstów aktów prawnych¹³; 2) komunikatywność dyskursu

-
- 12 Zob. A. Choduń, M. Zieliński, *O słownikach w procesie interpretacji tekstów prawnych raz jeszcze – polemika*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 7, s. 96–100; M. Zieliński, O. Bogucki, A. Choduń, S. Czepita, B. Kanarek, A. Munciczewski, *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 4, s. 23–39; A. Choduń, M. Zieliński, *Aspekty granic wykładni prawa*, w: W. Miemiec (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, Wrocław 2010, s. 84–95; A. Choduń, *Lex specialis i lex generalis a przepisy modyfikujące*, w: A. Choduń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010, s. 215–225; A. Choduń, M. Zieliński, *Interpretacyjna rola wstępów aktów prawnych*, w: J. Ciapała, A. Rost (red.), *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, Szczecin–Jarocin 2011, s. 15–25; O. Bogucki, A. Choduń, *Zasady prawa – źródła prawa i źródła nieporozumień*, w: A. Bałaban, J. Ciapała, P. Mijal (red.), *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej w 15 lat po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2013, s. 69–78; A. Choduń, M. Zieliński, *Wykładowia prawa*, w: P. Hofmański (red.), *System prawa karnego procesowego. Tom 1. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2013, s. 550–604; A. Choduń, M. Zieliński, *Odtworzenie normy z przepisu jako praktyczny problem interpretacyjny*, w: J. Godyń, M. Hudzik, K.L. Paprzycki (red.), *Prawo i proces karny w obliczu zmian*, Warszawa 2015, s. 127–141; A. Choduń, *Maciej Zieliński’s (Derivative) Concept of Legal Interpretation*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 2, s. 111–125; A. Choduń, M. Zieliński, *Wzorzec percepcyjnej fazy wykładni a praktyka orzecznicza*, w: W. Błus, J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki, S. Zabłocki (red.), *Aktualne problemy orzecznicze*, Warszawa 2016, s. 71–92; A. Choduń, *Koncepcja wykładni prawa Macieja Zielińskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4, s. 57–67; A. Choduń, *Aspekty językowe...*; A. Choduń, *Regarding intentio operis in the texts of legal acts*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 4, s. 17–25; A. Choduń, *Do czego prawnikom są potrzebne słowniki języka polskiego?*, w: I. Gawłowicz, S. Maciejewski (red.), *Generosus Animos Labor Nutrit*, Toruń 2019, s. 43–60; A. Choduń, *Argument from Precedent in Legal Interpretation of Texts of Legal Acts from the Perspective of a Derivative Concept of Legal Interpretation*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2023, nr 3, s. 19–37.
- 13 Zob. A. Choduń, *Norma językowa a dyrektywy redagowania tekstów aktów prawnych*, w: S. Czepita (red.), *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, Szczecin 2006, s. 47–53; A. Choduń, *Definicje legalne jako element semantycznego opisu wyrażen językowych występujących w tekstach aktów normatywnych*, w: A. Mróz, A. Niewiadomski (red.), *Lingua iuris*, Warszawa 2010, s. 93–104; A. Choduń, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone – wybrane zagadnienia teoretyczne*, w: A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 15–42; O. Bogucki, A. Choduń, *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do demokratycznego państwa prawnego*, w: M. Aleksandrowicz, A. Jamróż, L. Jamróż (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014, s. 45–56; A. Choduń, *Problem uniwersalności redagowania tekstów aktów prawnych – perspektywa krajowa i europejska*, w: D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niewiadomski, E. Walewska (red.), *Język polskiego prawa: perspektywa europejska*, Warszawa 2015, s. 29–42; A. Choduń, *Definicje legalne – uwagi de lege ferenda*, w: M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016, s. 238–251.

prawnego¹⁴; czy 3) rozwój prawniczej kompetencji komunikacyjnej, również w kontekście edukacji prawnej¹⁵.

Za szczególną wartość Profesor Agnieszka Choduń uważała integrującą funkcję ogólnej teorii prawa w nauce o prawie. W swoich pracach z zakresu ogólnej teorii prawa odwoływała się do zagadnień rozważanych w szczegółowych naukach prawnych, a także proponowała rozwiązania, które mogą znaleźć zastosowanie w różnych gałęziach prawa. Jednym z przykładów tego typu prac jest publikacja *Lex specialis i lex generalis a przepisy modyfikujące*¹⁶, w której odniosła się do problemu relacji pomiędzy ustawą ogólną i ustawą szczególną w kontekście derywacyjnej koncepcji wykładni prawa. Wykazywała, że relacji *lex specialis* do *lex generalis* nie można utożsamiać z relacją pomiędzy przepisem centralnym a przepisami modyfikującymi, o której mowa w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa. Zaproponowane przez Nią ujęcie zostało odnotowane zarówno na gruncie prawa prywatnego¹⁷, jak i publicznego¹⁸.

Profesor Agnieszka Choduń była uczennicą Profesora Macieja Zielińskiego. Tak jak Jej Mistrza cechowała Ją wyraźna i konsekwentna postawa metodologiczna, polegająca w szczególności na użyciu precyzyjnej siatki terminologicznej i pojęciowej, formułowaniu klarownej argumentacji oraz odpowiedzialności za słowo. Profesor Choduń nie tylko twórczo rozwijała derywacyjną koncepcję wykładni prawa,

¹⁴ Zob. A. Choduń, *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 90–100; A. Choduń, *Uwagi o komunikatywności tekstów aktów prawnych*, w: A. Mróz, A. Niewiadomski, R. Pawelec (red.), *Prawo i język*, Warszawa 2009, s. 127–131; A. Choduń, *The Language of the Law – the Issues of Communicativeness*, w: P.F. Pinto, C. Brohy, J.-G. Turi (red.), *Law, Language and Global Citizenship*, Lizbona 2009, s. 423–428; A. Choduń, M. Zieliński, *Jak sądy i trybunały komunikują się z obywatelami?*, w: M. Krauz, K. Ożóg (red.), *Kultura zachowań językowych Polaków. Materiały z VIII Forum Kultury Słowa, Rzeszów 20–22 października 2011 r.*, Rzeszów 2013, s. 118–126; A. Choduń, *Influence of Internationalisms on Communicativeness of a Legal Discourse*, w: K.M. Cern, P.W. Juchacz, B. Wojciechowski (red.), *Legal Rules, Moral Norms and Democratic Principles*, Frankfurt nad Menem 2013, s. 319–328.

¹⁵ Zob. A. Choduń, *Postulat jasności prawa. „Plain language” czy praca edukacyjna*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2018, nr 3, s. 226–244; A. Choduń, *Between the Text and the Discourse. A Few Remarks on the Subject of Communicative Competence Within the Texts of Legal Acts*, „Applied Linguistics Papers” 2018, nr 4, s. 175–182; A. Choduń, *Dlaczego warto uczyć o języku prawnym*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem”, 2020, nr 2, s. 45–55; A. Choduń, K. Gmerek, *Knowledge About the Language of Legislative Acts: An Absent Element in the Development of Key Competences in the Polish Education System*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2021, nr 4, s. 217–237.

¹⁶ A. Choduń, *Lex specialis i lex generalis...*

¹⁷ Zob. Z. Radwański, w: M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1 *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 473.

¹⁸ Zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Kraków 2014, s. 71.

podążając śladem swojego Nauczyciela, lecz także ze szczególnym oddaniem dbała o Jego dorobek naukowy, podkreślając doniosłość koncepcji derywacyjnej dla polskiej kultury prawnej. W 2010 roku współredagowała książkę jubileuszową wydaną z okazji 70. urodzin Profesora Zielińskiego¹⁹. Jak pisała wspólnie z Profesorem Stanisławem Czepitą „[j]ednym z najpiękniejszych zwyczajów, jakie ukształtowały się w środowisku akademickim, jest zwyczaj wyrażania wdzięczności i uznania dla wybitnego uczonego i nauczyciela poprzez ofiarowanie mu, zwykle z okazji jubileuszu, tego, co dla uczonego jest szczególnie cenne – rozpraw dotyczących problemów, którym poświęcił on swoje naukowe życie”²⁰.

Profesor Agnieszka Choduń docierała ze swoją ekspercką wiedzą tam, gdzie mogła ona zostać wykorzystana w praktyce. Regularnie prowadziła szkolenia oraz wykłady m.in. dla sędziów, asystentów sędziego oraz referendarzy sądowych (Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych); dla legislatorów wszystkich służb legislacyjnych, uczestników aplikacji legislacyjnej w Rządowym Centrum Legislacji; dla studentów studiów podyplomowych z legislacji na Uniwersytecie Warszawskim oraz unijnych tłumaczy w Brukseli oraz Luksemburgu. Ponadto brała udział w rewizji polskiej wersji Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 22 grudnia 1998 roku w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego. Profesor Choduń kierowała także zespołem badawczym składającym się z językoznawców oraz prawników, który przeprowadził bardzo obszerne badania empiryczne uzasadnień orzeczeń sądowych w zakresie ich poprawności językowej. Analizie zostały poddane uzasadnienia wszystkich opublikowanych w 2007 roku orzeczeń wszystkich sądów administracyjnych w Polsce. Efektem tych badań był stuśsześćdziesięciostronicowy raport, który został przyjęty przez Naczelny Sąd Administracyjny. Podobną analizę uzasadnień orzeczeń sądowych Profesor Choduń prowadziła również samodzielnie na zlecenie prezesów sądów (jednego apelacyjnego, dwóch okręgowych oraz czterech wojewódzkich sądów administracyjnych).

Popularyzatorski wymiar działalności Profesor Choduń wyrażał się w szczególności poprzez udział w licznych przedsięwzięciach organizowanych przez studentów, dla studentów, a także dla uczniów szkół ponadpodstawowych. Nigdy nie odmawiała studentom, którzy zapraszali ją do udziału w debatach oksfordzkich, konkursach krasomówczych czy spotkaniach kół naukowych. Kilukrotnie organizowała dla studentów dyktando wydziałowe. Ponadto przez kilka lat prowadziła w czasopiśmie „In Gremio” stałą rubrykę *Język na wokandzie*.

19 A. Choduń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego...*

20 Ibidem, dedykacja.

Profesor Agnieszka Choduń była także członkinią różnych gremiów naukowych. Od 2011 roku była członkinią Rady Języka Polskiego przy Prezydium PAN, a od 2019 roku – członkinią prezydium Rady. Przez wiele lat pełniła funkcję sekretarza Zespołu Języka Prawnego Rady Języka Polskiego, któremu od 2019 roku przewodniczyła. Była także wieloletnią członkinią Stowarzyszenia Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej – Sekcji Polskiej IVR, a także członkinią zarządu tej organizacji. Jako autorytet naukowy uczestniczyła w licznych przedsięwzięciach, takich jak np. konkurs „Państwa i Prawa” na najlepszą pracę doktorską i habilitacyjną (była członkinią Sądu Konkursowego), konkurs na najlepszą pracę doktorską organizowany przez Sekcję Polską IVR (była członkinią Kapituły). Brała także udział w wielu polskich i zagranicznych konferencjach i seminariach naukowych. Uczestniczyła również w kampaniach społecznych, Forum Kultury Słowa i innych przedsięwzięciach realizowanych przez Radę Języka Polskiego.

Praca dydaktyczna Profesor Agnieszki Choduń była bardzo wysoko oceniana przez studentów. W trakcie prowadzonych zajęć zawsze starała się pokazać, jak wykorzystać przekazywaną wiedzę w pracy prawnika. W kontekście ogólnej teorii prawa, a zwłaszcza derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, często odwoływała się do stwierdzenia, że „najbardziej praktyczna jest dobra teoria”. Była wymagająca, sprawiedliwa i życzliwa wobec studentów. Zawsze znakomicie przygotowana do zajęć. Miała także niezwykłą zdolność przekazywania wiedzy (niekiedy skomplikowanej i abstrakcyjnej) w sposób komunikatywny. Na szczególną doniosłość problematyki komunikatywności przekazu zwracała uwagę nie tylko w swoich pracach naukowych, lecz także w ramach prowadzonych zajęć (zwłaszcza wykładów z komunikacji prawnej i prawniczej oraz podstaw retoryki).

Profesor Agnieszka Choduń była także zaangażowana w pracę organizacyjną. Na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego pełniła wiele funkcji organizacyjnych. Od 2020 roku kierowała Zespołem ds. III obszaru ewaluacji jakości działalności naukowej – wpływ działalności naukowej na funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki. Współorganizowała także wiele konferencji oraz seminariów naukowych, w tym we współpracy z Radą Języka Polskiego (IX Forum Kultury Słowa) czy Sekcją Polską IVR (X Zjazd Młodych Teoretyków i Filozofów Prawa).

Bezkompromisowa i odważna – taka była Profesor Agnieszka Choduń, gdy naruszano wartości, które szczególnie ceniła. Nie milczała w obliczu niesprawiedliwości, nieszczerości, braku przyzwoitości czy naruszeń prawa. Erudytka, którą wyróżniała ogromna wiedza z zakresu historii sztuki. Dla wielu badaczy prawa – autorytet.

Powierzone Jej zadania realizowała nawet w trakcie postępującej choroby. Miała wiele planów naukowych, z których część dotyczyła dorobku Jej Mistrza – Profesora Macieja Zielińskiego i pamięci o Nim. Trzeba mieć nadzieję, że choć niektóre z nich zostaną zrealizowane przez Jej uczniów.

Wykaz publikacji Profesor Agnieszki Choduń

1. Monografie

- Choduń A., *Słownictwo tekstów aktów prawnych w zasobie leksykalnym współczesnej polszczyzny*, Warszawa 2007.
- Choduń A., Gomulowicz A., Skoczylas A., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013.
- Choduń A., *Aspekty językowe derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2018.

2. Redakcja prac zbiorowych

- Choduń A., Czepita S. (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010.

3. Rozdziały w monograficznych pracach zbiorowych w języku polskim

- Bogucki O., Choduń A., *Zasady prawa – źródła prawa i źródła nieporozumień*, w: A. Bałaban, J. Ciapała, P. Mijał (red.), *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. W 15 lat po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2013.
- Bogucki O., Choduń A., *Zasady techniki prawodawczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do demokratycznego państwa prawnego*, w: M. Aleksandrowicz, A. Jamróż, L. Jamróż (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014.
- Choduń A., Zieliński M., *Język dyskusji medialnej nad tworzeniem prawa*, w: J. Bralczyk, K. Mosiołek-Kłosińska (red.), *Język w mediach masowych*, Warszawa 2000.
- Choduń A., *Język prawny a język potoczny*, w: E. Malinowska (red.), *Język – prawo – społeczeństwo*, Opole 2004.
- Choduń A., *Norma językowa a dyrektywy redagowania tekstów aktów prawnych*, w: S. Czepita (red.), *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, Szczecin 2006.
- Choduń A., Zieliński M., *Aspekty granic wykładni prawa*, w: W. Miemiec (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Małstalskiego*, Wrocław 2009.
- Choduń A., *Uwagi o komunikatywności tekstów aktów prawnych*, w: A. Mróz, A. Niewiadomski, R. Pawelec (red.), *Prawo i język*, Warszawa 2009.
- Choduń A., *Prawo a język urzędowy*, w: K. Michalewski (red.), *Język w prawie, administracji i gospodarce*, Łódź 2010.
- Choduń A., *Definicje legalne jako element semantycznego opisu wyrażeń językowych występujących w tekstach aktów normatywnych*, w: A. Mróz, A. Niewiadomski (red.), *Lingua iuris*, Warszawa 2010.

- Choduń A., *Lex specialis i lex generalis a przepisy modyfikujące*, w: A. Choduń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010.
- Choduń A., Czepita S., *Profesor Maciej Zieliński. Uczony, Nauczyciel, Wychowawca*, w: A. Choduń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010.
- Choduń A., Zieliński M., *Interpretacyjna rola wstępów aktów prawnych*, w: J. Ciapała, A. Rost (red.), *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, Szczecin–Jarocin 2011.
- Choduń A., *Głos w panelu: Językowe przeszkody i ułatwienia w komunikowaniu się obywatela z sądami i urzędami*, w: A. Markowski, R. Pawelec (red.), *Oblicza polszczyzny*, Warszawa 2012.
- Choduń A., Zieliński M., *Język urzędowy a język urzędników. Precyzja, adekwatność, komunikatywność*, w: *Język urzędowy przyjazny obywatelom, I Kongres Języka Urzędowego, 30–31 października 2012 r.*, Warszawa 2013.
- Choduń A., *Uwagi na temat sposobów wzbogacania leksyki tekstów aktów prawnych*, w: S. Lewandowski, H. Machińska (red.), *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Malinowskiego*, Warszawa 2013.
- Choduń A., Zieliński M., *Wykładnia prawa karnego procesowego*, w: P. Hofmański (red.), *System Prawa Karnego Procesowego, Tom I, Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2013.
- Choduń A., Zieliński M., *Jak sądy i trybunały komunikują się z obywatelami?*, w: M. Krauz, K. Ożóg (red.), *Kultura zachowań językowych Polaków, Materiały z VIII Forum Kultury Słowa, Rzeszów 20–22 października 2011 r.*, Rzeszów 2013.
- Choduń A., Zieliński M., *Odtworzenie normy z przepisu jako praktyczny problem interpretacyjny*, w: J. Godyń, M. Hudzik, K.L. Paprzycki (red.), *Prawo i proces karny w obliczu zmian*, Warszawa 2015.
- Choduń A., *Problem uniwersalności redagowania tekstów aktów prawnych – perspektywa krajowa i europejska*, w: D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niewiadomski, E. Walewska (red.), *Język polskiego prawa: perspektywa europejska*, Warszawa 2015.
- Choduń A., *Definicje legalne – uwagi de lege ferenda*, w: M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian, przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016.
- Choduń A., Zieliński M., *Wzorzec percepcyjnej fazy wykładni a praktyka orzecznicza*, w: W. Błuś, J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki, S. Zabłocki (red.), *Aktualne problemy orzecznicze*, Warszawa 2016.
- Choduń A., *O niektórych swoistościach języka prawnego*, w: B. Pędzich, M. Wanot-Miśtura, D. Zdunkiewicz-Jedynak (red.), *Tyle się we mnie słów zebrało... Szkice o języku i tekstach*, Warszawa 2018.
- Choduń A., *Do czego prawnikom są potrzebne słowniki języka polskiego*, w: I. Gawłowicz, S. Maciejewski (red.), *Generosos Animos Labor Nutrit*, Toruń 2019.

4. Rozdziały w monograficznych pracach zbiorowych w języku obcym

- Choduń A., *The language of the law – the issues of communicativeness*, w: P.F. Pinto, C. Brohy, J.–G. Turi (red.), *Law, Language and Global Citizenship*, Lizbona 2009.
- Choduń A., *Influence of Internationalisms on Communicativeness of a Legal Discourse*, w: K.M. Cern, P.W. Juchacz, B. Wojciechowski (red.), *Legal Rules, Moral Norms and Democratic Principles*, Frankfurt n/Menem 2013.

5. Artykuły w języku polskim

- Choduń A., *Leksyka tekstów aktów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 4.
- Choduń A., *Komunikatywność języka tekstów aktów prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2.
- Choduń A., *Określenia temporalne w tekstach aktów prawnych*, „Stylistyka” 2007, nr XVI.
- Choduń A., Zieliński M., *O słownikach w procesie interpretacji tekstów prawnych raz jeszcze – polemika*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 7.
- Choduń A., *Poprawność językowa orzeczeń sądów administracyjnych. Uzasadnianie wyroków sądowych – zasady i kontrowersje*, „Materiały Szkoleniowe NSA” 2013, nr 17.
- Choduń A., Gomułowicz A., Skoczylas A., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w procedurze administracyjnej aspekt teoretycznoprawny i orzeczniczy*, „Materiały Szkoleniowe NSA” 2013, nr 19.
- Choduń A., T. Grzybowski: *„Jednolitość orzecznictwa a paradygmat interpretacyjny ze szczególnym uwzględnieniem reguły clara non sunt interpretanda” – artykuł polemiczny*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2014, nr 2.
- Choduń A., *Koncepcja wykładni prawa Macieja Zielińskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4.
- Choduń A., *Postulat jasności prawa. Plain language czy praca edukacyjna*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2018, nr 3.
- Choduń A., *Regarding intentio operis in the texts of legal acts*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 4.
- Choduń A., *Profesor Stanisław Czepita (1954–2018)*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2019, nr 1.
- Choduń A., *Dlaczego warto uczyć o języku prawnym*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2020, nr 2.
- Choduń A., Zieliński M., *Uzasadnianie twierdzeń interpretacyjnych z perspektywy derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 2.
- Choduń A., *Profesor Maciej Zieliński (1940–2020)*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 2.

Zieliński M., Choduń A., Czepita S., Kanarek B., Municzewski A., *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 4.

6. Artykuły w języku obcym

Choduń A., *Maciej Zieliński's (derivative) concept of legal interpretation*, „Studia Prawa Publicznego” 2015, nr 2.

Choduń A., *Between the text and the discourse. A few remarks on the subject of communicative competence within the texts of legal acts*, „Applied Linguistics Papers” 2018, nr 4.

Choduń A., Gmerek K., *Knowledge About the Language of Legislative Acts: An Absent Element in the Development of Key Competences in the Polish Education System*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2021, nr 4.

Choduń A., *Argument from Precedent in Legal Interpretation of Texts of Legal Acts from the Perspective of a Derivative Concept of Legal Interpretation*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 3.

CYTOWANIE

Gmerek K., *Profesor Agnieszka Choduń, 1971–2023*, „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47), 219–230, DOI: 10.18276/ais.2024.47-14.