

e-ISSN 2720-6734

2/2025

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

KATOLICKI
UNIwersytet
LUBELSKI
JANA PAWŁA II

KUL 1918

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin

ADRES REDAKCJI

„Przegląd Prawno-Ekoniczny”
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin
tel. 81 461 11 12, e-mail: ppe@kul.pl

RADA NAUKOWA

Thomas BURZYCKI (Holy Cross College at Notre Dame, USA)
Leszek ĆWIKŁA (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)
Antoni DĘBIŃSKI (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)
Marzena DYJAKOWSKA (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)
Łukasz FURMAN (Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Krośnie, Polska)
Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu, Polska)
Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Polska)
Phouphet KYOPHILAVONG (National University of Laos, Laos)
Pantelis KYRMIZOGLU (Alexander TEI of Thessaloniki, Grecja)
Antoni MAGDOŃ (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)
Michaela MORAVČIKOVÁ (University in Trnawa, Słowacja)
Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick, Kanada)
Salvatore Antonello PARENTE (University of Bari Aldo Moro, Włochy)
Pylyp PYLYPENKO (Ivan Franko National University of Lviv, Ukraina)
Tomasz RAKOCZY (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Niemcy)
Jiří Rajmund TRETERA OP (Charles University in Praga, Czechy)
Vytautas Steponas VAIČIŪNAS (Vytautas Magnus University, Litwa)
Anna VISVIZI (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska)
Tomasz WIELICKI (California State University at Fresno, USA)
Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Polska)

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

2/2025

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Redaktor naczelny

Paweł MARZEC (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Redaktorzy tematyczni

Ivana BUTORACOVÁ ŠINDLERYOVÁ (Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Słowacja)

Isaac DESTA (Holly Cross College at Notre Dame, USA)

Krzysztof DOBIEŻYŃSKI (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Grzegorz KRAWCZYK (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Artur LIS (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Jerzy PARCHOMIUK (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Juraj RÁKOŠ (Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Słowacja)

Timothy WRIGHT (Yale University, USA)

Katarzyna ZIĘTEK-KWAŚNIEWSKA (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Maria ZUBA-CISZEWSKA (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Redaktor statystyczny

Mirosław URBANEK (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Redakcja

Maria R. PAŁUBSKA

Opracowanie komputerowe

Paulina GRZYWNA

<https://czasopisma.kul.pl/ppe>

Wszystkie artykuły publikowane w czasopiśmie są recenzowane

e-ISSN 2720-6734

Spis treści

JAROSŁAW KOWALSKI Migracje pomiędzy zawodami prawniczymi na przykładzie zawodu prokuratora i notariusza | 11

MILENA MARIA KRAWCZYK, JANUSZ MAJEWSKI Przewidywanie liczby pielęgniarek i położnych w Polsce z wykorzystaniem modeli tendencji rozwojowej | 31

JERZY NIKOŁAJEW Realizacja prawa do bezpłatnej pomocy prawnej na przykładzie rozwiązań przyjętych w niektórych państwach europejskich | 47

MARTYNA ŚWIETLIŃSKA Granice uznawania małżeństw w angielskim systemie zabezpieczenia społecznego a standardy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – analiza w kontekście Social Security Contributions and Benefits Act 1992 | 61

MICHAŁ WALCZEWSKI Efektywność zamówienia publicznego na ubezpieczenie podmiotu leczniczego | 75

KRYSTIAN WASILEWSKI E-administracja w Polsce: determinanty rozwoju i bariery wdrożeniowe | 95

Contents

JAROSŁAW KOWALSKI Migration Between Legal Professions Using the Example of the Prosecution and Notary Professions | 11

MILENA MARIA KRAWCZYK, JANUSZ MAJEWSKI Predicting the Number of Nurses and Midwives in Poland Using Trend Models | 31

JERZY NIKOŁAJEW Implementation of the Right to Free Legal Aid on the Example of Solutions Adopted in Some European Countries | 47

MARTYNA ŚWIETLIŃSKA Limits of Marriage Recognition in the English Social Security System and Standards of the European Convention on Human Rights – Analysis in Context of the Social Security Contributions and Benefits Act 1992 | 61

MICHAŁ WALCZEWSKI Effectiveness Public Procurement of Insurance for Healthcare Institutions | 75

KRYSTIAN WASILEWSKI E-Administration in Poland: Development Determinants and Implementation Barriers | 95

Jarosław KowalskiUniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: jaroslaw.kowalski@mail.umcs.pl <https://orcid.org/0000-0002-4731-1928>

Migracje pomiędzy zawodami prawniczymi na przykładzie zawodu prokuratora i notariusza

**Migration Between Legal Professions
Using the Example of the Prosecution and Notary Professions**

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest problematyka dotycząca przepływu osób pomiędzy zawodami prawniczymi. Zjawisko to jest dość powszechne w środowisku prawniczym, a wynika z różnych czynników. Na przykładzie zawodów prokuratora i notariusza zbadano stopień migracji osób wykonujących poszczególne zawody prawnicze w latach 2010–2023. Na podstawie literatury krajowej i ustawodawstwa sformułowano listę czynników wpływających na przechodzenie z jednego zawodu prawniczego do innego. Na podstawie wyników badań sformułowano wnioski oraz zaproponowano zmiany w kwestii migracji pomiędzy profesjami prawniczymi.

SŁOWA KLUCZOWE: adwokat, komornik, migracja, notariusz, prokurator, przepływ, radca prawny, sędzia, zawody prawnicze

Summary

The subject of this article is the issue of the movement of people between legal professions. This phenomenon is quite common in the legal community, and is due to various factors. On the example of the professions of a prosecutor and a notary public, the degree of migration of practitioners of each legal profession between 2010 and 2023 was examined. On the basis of national literature and legislation, a list of factors influencing the transition from one legal profession to another was formulated. Based on the results of the research, conclusions were drawn and changes on the issue of migration between legal professions were proposed.

KEYWORDS: lawyer, bailiff, migration, notary, prosecutor, migration, attorney at law, judge, legal professions

Wprowadzenie

Celem artykułu jest zbadanie problemu migracji lub inaczej przepływu pomiędzy zawodami prawniczymi. Zjawisko to występuje w Polsce dość powszechnie. Na zmianę profesji prawniczej pozwalają rozwiązania ustawowe, które taką możliwość przewidują. Ustawa deregulacyjna z 2013 r. (Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz. U. z 2013 r. poz. 829) oraz wcześniejsze nowelizacje z 2005 (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2005 r. Nr 163, poz. 1361) i 2009 r. (Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie, Dz. U. z 2009 r. Nr 37, poz. 286) ustawy – Prawo o adwokaturze (Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1564) wprowadziły głębokie zmiany w kwestii dostępu do zawodów prawniczych.

Skala i kierunek przepływu osób pomiędzy zawodami jest dość zróżnicowana. Nie wszystkie profesje cieszą się takim samym zainteresowaniem potencjalnych kandydatów do ich wykonywania. W powszechnym odczuciu można przyjąć, że za zmianą profesji stoją przede wszystkim kwestie ekonomiczne i prestiżowe związane z wykonywaniem konkretnego zawodu. Nie jest to do końca prawda, gdyż powodów wpływających na decyzję o zmianie wykonywanej profesji jest zdecydowanie więcej. Za skalę tego zjawiska odpowiada szereg czynników, które autor podzielił na cztery grupy. Oprócz wspomnianych kwestii ekonomicznych i prestiżowych będą też te związane ze specyfiką danego zawodu (np. stabilność zatrudnienia, status funkcjonariusza publicznego), a także te wynikające z ustroju państwa czy systemu politycznego.

W artykule skupiono się głównie na zawodach prokuratora i notariusza. Podjęte rozważania skoncentrowały się na badaniu przepływów pomiędzy tymi właśnie profesjami. Wpływ na wybór tych dwóch zawodów miało przede wszystkim pozyskanie danych statystycznych pozwalających na lepsze zobrazowanie zmian zachodzących na rynku usług prawnych i wymiarze sprawiedliwości.

1. Zawody prawnicze

Rozważania dotyczące przepływów pomiędzy zawodami należałoby zacząć od pytania: kim współcześnie jest prawnik? W potocznym znaczeniu prawnik to osoba, która posiada wykształcenie prawnicze i jest przygotowana do wykonywania

zawodów związanych z prawem, takich jak np. adwokat, radca prawny, sędzia czy prokurator. Zdaniem doktryny prawnikiem można też określić osobę, która ukończyła studia prawnicze, ale nie wykonuje zawodu prawniczego (Tokarczyk, 2008). Z kolei zawody prawnicze można zdefiniować jako profesje związane z tworzeniem i stosowaniem prawa, które różnią się między sobą uprawnieniami, obowiązkami oraz wymaganiami edukacyjnymi (Uniwersytet Wirtualnej Edukacji, 2022). Dla uproszczenia można zatem przyjąć, że prawnik to osoba posiadająca wykształcenie prawnicze i wykonująca zawód prawniczy.

Aktualnie w Polsce istnieje co najmniej kilkanaście zawodów związanych ze stosowaniem prawa i wymagających do ich wykonywania wykształcenia prawniczego. Możliwość wykonywania każdego z tych zawodów regulowana jest odrębną ustawą. Dla przykładu zawód adwokata określa przywołana powyżej ustawa z 1982 r. – Prawo o adwokaturze, zawód radcy prawnego – ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 499), a zawód sędziego – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 334 z późn. zm.).

Obok klasycznych zawodów prawniczych funkcjonują zawody, które można określić jako *quasi* prawnicze. Są to np. rzecznik patentowy czy doradca podatkowy. W przypadku tych zawodów wykształcenie prawnicze jest przydatne, ale nie jest niezbędne do ich wykonywania.

W tej zawiłości pojawiają się też nowe zawody, które nie podlegają regulacjom ustawowym, a ich wykonywanie wiąże się z pewnym ryzykiem i niepewnością nie tylko dla osób je wykonujących, ale również dla systemu prawnego. Zawodem, którego status prawny nie został uregulowany, jest doradca prawny. Próba jego uregulowania w ustawie nie powiodła się¹. W przypadku doradców prawnych pewne regulacje zawiera natomiast ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 236). Brak regulacji prawnych pozostawia ten zawód na marginesie rozważań autora.

Dla uporządkowania wyводу zasadnym wydaje się wprowadzenie pewnego podziału zawodów prawniczych. W ujęciu wąskim do zawodów prawniczych należałoby zaliczyć: adwokata, radcę prawnego, notariusza, komornika, sędziego i prokuratora. W szerszym ujęciu do profesji prawniczych możemy zaliczyć także: syndyka, rzecznika patentowego, doradcę podatkowego, legislatora czy doradcę restrukturyzacyjnego (Uścińska, Kijewski, 2014).

¹ W 2006 r. powstał projekt ustawy o korporacji doradców prawnych, którego autorem było Stowarzyszenie Fair Play (Bankier.pl, 2006).

Gadowska wprowadza z kolei podział na: prawników kwalifikowanych – uprawnionych do zastępstwa stron przed sądami, tj. adwokatów i radców prawnych oraz notariuszy i doradców podatkowych jako zawody zaufania publicznego w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), z drugiej zaś będących funkcjonariuszami publicznymi – prawników pełniących funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości, tj. sędziów i prokuratorów oraz działających pod nadzorem sądu komorników (Gadowska, 2018).

Zawody prawnicze rozumiane *sensu stricto* obejmują szereg profesji, które pomimo występujących różnic mają szereg cech wspólnych. Jedną z takich cech jest obowiązek zdobycia odpowiedniego wykształcenia i uzyskania określonych kompetencji pozwalających wykonywać zawód prawniczy. Ukończenie pięcioletnich jednolitych magisterskich studiów prawniczych jest warunkiem *sine qua non* we wszystkich zawodach należących do tej grupy. Oprócz tego, żeby wykonywać którykolwiek z zawodów, ustawodawca nałożył obowiązek odbycia odpowiedniej aplikacji, której przebieg regulują właściwe ustawy, a następnie zdania egzaminu państwowego². W przypadku tego kryterium ustawodawca przewidział pewne wyjątki, jak np. posiadanie stopnia bądź tytułu naukowego.

Pomimo tego, że poszczególne zawody prawnicze są do siebie pod względem ustrojowym zbliżone lub niemalże podobne (np. zawód adwokata, radcy prawnego, prawnika zagranicznego), to jednak możliwość ich wykonywania podlega odrębnym ustawom. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca nie zdecydował się na umożliwienie osobom, które spełniły powyższe kryteria (studia prawnicze, odbycie aplikacji, zdanie egzaminu państwowego) na swobodne przemieszczanie się czy przepływ pomiędzy wszystkimi zawodami prawniczymi. Wynika to co najmniej z trzech powodów. Pierwszy, to specyfika zawodu. Sędzia sądu powszechnego posiada inny zakres kompetencji niż adwokat. Sędzia, a właściwie sąd, zajmuje się orzekaniem, natomiast adwokat czy radca prawny zajmuje się świadczeniem pomocy prawnej na rzecz osoby trzeciej. Obowiązkiem komornika jest z kolei prowadzenie czynności egzekucyjnych i zabezpieczających. Notariusz natomiast dokonuje czynności notarialnych. Najbliżej względem siebie są zawody adwokata i radcy prawnego, a główną różnicą są dopuszczalne prawem formy wykonywania tych zawodów. Radca prawny, w przeciwieństwie do adwokata,

² Od tego wymogu przewidziane są pewne wyjątki. Zob. art. 25 ustawy o radcach prawnych, art. 66 ustawy – Prawo o adwokaturze, art. 11 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych (Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1458), art. 12 § 1 ustawy – Prawo o notariacie.

może świadczyć pomoc prawną w ramach stosunku pracy i na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Drugi powód, to sposób wejścia lub też włączenia do określonej grupy zawodowej uzależniony od działania bądź braku działania organów władzy publicznej. W przypadku zawodu adwokata czy radcy prawnego osoby aspirujące do ich wykonywania po spełnieniu określonych prawem wymogów formalnych mogą właściwie niezależnie od władzy publicznej taki zawód wykonywać. Wystarczy, że osoba taka złoży ślubowanie i uzyska wpis na listę radców prawnych, adwokatów bądź prawników zagranicznych³. Istotnym elementem, oprócz spełnienia wymogów ustawowych, jest wewnętrzna wola osoby aspirującej do wykonywania określonego zawodu wyrażona na zewnątrz stosownym wnioskiem o dokonanie wpisu na właściwą listę. Z kolei osoba chcąc wykonywać zawód sędziego, prokuratora, notariusza czy komornika musi uzyskać powołanie od ministra sprawiedliwości. Akt powołania jest czynnością organu władzy publicznej, na mocy którego wybrana, konkretna osoba może dany zawód wykonywać. W tym przypadku sama wola kandydata do wykonywania zawodu nie jest wystarczająca.

Trzecim powodem jest określony ustawowo status zawodu. Osoby wykonujące zawód sędziego i prokuratora zgodnie, z art. 115 § 13 Kodeksu karnego (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 383), posiadają status funkcjonariusza publicznego. W przypadku tych dwóch zawodów pracodawcą jest państwo, którego emanacją jest wymiar sprawiedliwości. Notariusz i komornik, również posiadający ten sam status, pełnią funkcję publiczną w ramach służby publicznej jedynie częściowo. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że notariusz i komornik pomimo tego, że nie są przedsiębiorcami, to mogą zatrudniać osoby, a ich działalność nastawiona jest na zysk. Z kolei adwokat, radca prawny i prawnik zagraniczny nie są funkcjonariuszami publicznymi. Działalność osób wykonujących te zawody pomimo obowiązków wynikających z tego, że są to zawody zaufania publicznego (Smarż, 2012), to jednak nastawiona jest w jakiejś mierze na zysk, rozumiany jako aspekt finansowy. Bardzo często adwokaci i radcowie prawni są przedsiębiorcami i prowadzą swoją działalność gospodarczą również w oparciu o przepisy dotyczące tej grupy społecznej.

Pomimo posiadania podobnego wykształcenia migracja pomiędzy zawodami jest do pewnego stopnia ograniczona przepisami prawa. Ustawodawca przewidział możliwość przechodzenia z jednego zawodu do innego po spełnieniu określonych wymogów. Jak wspomniano, do wykonywania zawodów sędziego, prokuratora,

³ W przypadku radców prawnych i adwokatów niezbędne jest podjęcie stosownej uchwały przez organy samorządu radcowskiego bądź adwokackiego.

notariusza i komornika niezbędny jest akt powołania, a dla zawodów adwokata i radcy prawnego stosowna uchwała samorządu adwokackiego lub radcowskiego i brak sprzeciwu ministra sprawiedliwości. Zawód sędziego i prokuratora cieszy się w środowisku prawniczym wysokim prestiżem. Wynika to między innymi z pozycji społecznej, jaką posiadają osoby wykonujące te profesje, czy zaufania, jakim się cieszą. Nie bez znaczenia są również kwestie związane z wynagrodzeniem i przywilejami emerytalnymi sędziów i prokuratorów (Górski i in., 2013; Sierocka, 2022). Warto w tym miejscu wspomnieć, że przejście sędziego w stan spoczynku nie oznacza, że traci on status sędziego. Co ważne, wraz z przejściem w stan spoczynku nie wygasa ani nie ulega rozwiązaniu stosunek służbowy. Skutkiem przejścia w stan spoczynku jest utrata przez sędziego władzy sędziowskiej i możliwości wydawania wyroków. Sędzia pozostaje sędzią, tyle że w stanie spoczynku. Niemalże identyczne rozwiązanie zostało przyjęte w przypadku zawodu prokuratora. Zestawiając to z trudną sytuacją na rynku usług prawniczych wynikającą między innymi z rosnącej konkurencji, nie dziwi, że zawód prokuratora i sędziego cieszy się dużym zainteresowaniem wśród osób wykonujących inne zawody prawnicze (Nizioł, 2018).

2. Wykonywanie zawodu prokuratora w świetle regulacji ustawowych

Zawody prawnicze podlegają odrębnym regulacjom ustawowym. Wykonywanie zawodu prokuratora regulowane jest przez ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 390 z późn. zm.; dalej: pr.p.), która zawiera szczegółowe przepisy dotyczące organizacji, zadań oraz odpowiedzialności prokuratorów. Ustawa ta stanowi podstawowy akt prawny regulujący funkcjonowanie prokuratury w Polsce. W zakresie kształcenia przyszłych prokuratorów uzupełnieniem tego aktu normatywnego jest ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 217). Te dwie ustawy regulują ścieżkę edukacyjną i zawodową niezbędną do tego, aby wykonywać zawód prokuratora w Polsce. Dodatkowo ustawa – Prawo o prokuraturze w niektórych kwestiach nakazuje stosować odpowiednio przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴. Zgodnie z ustawą na stanowisko prokuratora może być powołana osoba, która posiada

⁴ Na przykład przepisy dotyczące: przejścia prokuratorów w stan spoczynku, art. 127§ 1 pr.p.; odpowiedzialność za wykroczenia, art. 138 § 1 pr.p.; przepisy stosowane do asesorów prokuratury, art. 174 § 1 pr.p.

obywatelstwo polskie, korzysta z pełni praw cywilnych, nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, ukończyła wyższe studia prawnicze oraz złożyła egzamin prokuratorski lub sędziowski (art. 75 pr.p.).

Oprócz przedstawionych wymogów ustawowych, do wykonywania zawodu prokuratora niezbędny jest akt powołania. Prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury na stanowisko prokuratorskie powołuje Prokurator Generalny na wniosek Prokuratora Krajowego. Prokurator Generalny przed wydaniem aktu powołania może zasięgnąć opinii właściwego kolegium prokuratury o kandydacie na stanowisko prokuratorskie, które przekazuje opinię Prokuratorowi Generalnemu w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wyrażenie opinii. W przypadku niewydania opinii we wspomnianym terminie przyjmuje się, że opinia jest pozytywna.

Prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania sprawców przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Do głównych zadań tej grupy zawodowej należy m.in. prowadzenie lub nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami, wytaczanie powództw w sprawach cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, a także podejmowanie środków prawnych zmierzających do prawidłowego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach przewidzianych przez ustawę (art. 3 § 1 pr.p.).

Obecnie zawód prokuratora wykonuje w Polsce ponad 5800 osób. Liczba prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w latach 2010–2023 wahała się od 5600 do nieco ponad 6000 osób. Najwyższy wskaźnik prokuratorów w stanie czynnym przypadł na lata 2012–2013 (6059). Po 2013 r. liczba ta nieznacznie spadła, a obecnie utrzymuje się na stałym poziomie 5800–5900 prokuratorów czynnie wykonujących zawód (zob. tabela 1, s. 20).

3. Wykonywanie zawodu notariusza w świetle regulacji ustawowych

Zawód notariusza, podobnie jak prokuratora, sędziego, adwokata czy radcy prawnego, oprócz tego, że zaliczany jest do zawodów prawniczych, jest także zawodem zaufania publicznego. Wykonywanie zawodu notariusza reguluje ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r.

poz. 1001 z późn. zm.; dalej: pr.n.). Specyfika zawodu notariusza polega na tym, że zgodnie z ustawą działa on jako osoba zaufania publicznego, korzystająca z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Jednocześnie charakter działalności notariusza wypełnia ustawowe kryteria do uznania go za przedsiębiorcę. W zawodzie notariusza skumulowane są zatem cechy funkcjonariusza publicznego i podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą nastawioną na zysk. Ustawa – Prawo o notariacie nie wskazuje wprost, że notariusz, prowadząc kancelarię notarialną, jest przedsiębiorcą, jednakże o charakterze tej działalności przesądzają jej cechy, które wypełniają ustawową definicję przedsiębiorcy zawartą w art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców (Boć, Leśniak, 2011). Zgodnie z przywołanym przepisem: „Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”. Za tym, że działalność notariusza jest kwalifikowaną formą działalności gospodarczej, przemawia także treść uchylonego art. 24 pr.n., który stanowił: „W zakresie ubezpieczeń społecznych do notariuszy i członków ich rodzin stosuje się przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą”.

Pozycja notariusza w polskim porządku prawnym różni się od podmiotów, które świadczą usługi prawnicze, np. adwokatów czy radców prawnych. Notariusz nie jest wyłącznie osobą zaufania publicznego – pełni on również określone funkcje o charakterze pomocniczym względem wymiaru sprawiedliwości. Notariusz, wykonując swoje obowiązki zawodowe, musi kierować się nie tylko wiedzą i doświadczeniem, ale też pewnym ściśle określonym sposobem postępowania. Autor ma tu na myśli sposób postępowania, który nie naraża na utratę zaufania do tego zawodu i osób, które go wykonują. Ereciński pisze, że notariusz, świadcząc swoje usługi, musi równoważyć interesy stron czynności notarialnej. W tym zakresie jego działania odbiegają od czynności podejmowanych przez przedstawicieli innych zawodów prawniczych, którzy swoje usługi świadczą wyłącznie na rzecz podmiotu zlecającego im daną sprawę (Ereciński, 2006).

Zawód notariusza od wielu lat cieszy się dużym prestiżem i niesłabnącym zaufaniem społecznym. Notariusze odpowiedzialni są za zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego, m.in. poprzez sporządzanie aktów notarialnych. Ważnym czynnikiem wykonywania zawodu notariusza są także kwestie finansowe. Wynagrodzenia osób wykonujących tę profesję są zazwyczaj wyższe niż w przypadku innych zawodów prawniczych, co dodatkowo czyni tę ścieżkę kariery atrakcyjną.

Uzyskanie uprawnień do wykonywania zawodu notariusza wymaga od kandydata przejścia przez kilka kluczowych etapów, które obejmują zdobycie właściwego (prawniczego) wykształcenia, doświadczenia oraz zdania egzaminu

notarialnego. Pierwszy krok to ukończenie jednolitych studiów magisterskich na kierunku prawo i uzyskanie tytułu magistra prawa. Warto podkreślić, że wymóg ten jest niezbędny także w przypadku pozostałych zawodów prawniczych. Kolejny etap obejmuje odbycie aplikacji notarialnej, która zazwyczaj trwa trzy lata. Aplikacja obejmuje praktyczne szkolenie w kancelarii notarialnej oraz teoretyczne przygotowanie do egzaminu zawodowego. Aplikant, po ukończeniu aplikacji, obowiązany jest zdać egzamin notarialny. Kandydat do wykonywania zawodu musi posiadać obywatelstwo polskie lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, EFTA bądź innego kraju, którego obywatele mają prawo do pracy w Polsce. Jednocześnie osoba taka musi mieć pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystać z pełni praw publicznych.

Wymóg odbycia aplikacji notarialnej i złożenia egzaminu notarialnego nie dotyczy profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych, sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych oraz radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, którzy wykonywali ten zawód lub zajmowali takie stanowisko przez co najmniej trzy lata. Dodatkowo przepisy ustawy – Prawo o notariacie określają katalog podmiotów, które bez odbycia aplikacji notarialnej mogą przystąpić do egzaminu państwowego. Są to m.in.: osoby posiadające stopień doktora nauk prawnych czy osoby zatrudnione na stanowisku referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, asystenta prokuratora, asystenta sędziego (art. 12 pr.n.).

Ostatnią barierą do wykonywania zawodu notariusza jest akt powołania wydany przez ministra sprawiedliwości na wniosek kandydata. Wniosek musi być poparty dokumentami potwierdzającymi kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Droga, którą musi przebyć osoba aspirująca do zawodu notariusza, jest długa i wymagająca. Finalnie zawód ten oferuje dużą stabilność zawodową, wysokie zarobki, a także możliwość wpływania na ważne aspekty życia społecznego i gospodarczego.

4. Migracja prawników pomiędzy zawodami prawniczymi

Analiza wybranych aktów normatywnych pod kątem przepisów dotyczących dostępu do zawodu prawniczego pokazuje, że zasadniczo kandydat może obrać drogę tradycyjną (studia, aplikacja, egzamin państwowy, akt powołania lub uchwała właściwego samorządu o wpisie na listę) albo przejść z innego zawodu prawniczego. Przepływ pomiędzy zawodami prawniczymi jest zjawiskiem dość powszechnym, co nie znaczy, że tego typu sytuacje są bardzo liczne. Do zbadania,

jak częste jest to zjawisko, posłużyły dane statystyczne uzyskane z właściwych organów samorządowych i instytucji państwowych.

Na potrzeby artykułu zwrócono się do Krajowej Rady Notarialnej, Prokuratury Krajowej i Ministerstwa Sprawiedliwości z wnioskiem o udzielenie informacji dotyczących liczby osób, które zdecydowały się na zmianę wykonywanego zawodu prawniczego. Uzyskane dane pozwalają nieco wnikliwiej spojrzeć na badane zjawisko, chociaż nie dają jasnej odpowiedzi na pytanie: dlaczego prawnicy decydują się zmianę zawodów, które wykonują?

Z danych statystycznych udostępnionych przez Prokuraturę Krajową, obejmujących lata 2010–2023 wynika, że do wykonywania zawodu prokuratora, spośród pozostałych zawodów prawniczych, najczęściej powołano adwokatów (112) i radców prawnych (64). W tym samym czasie powołano także 3 notariuszy i sędziego, którzy zdecydowali się na zmianę wykonywanej profesji. W badanym okresie na urząd prokuratora nie powołano natomiast żadnego komornika (tabela 1).

Tabela 1. Dane dotyczące liczby osób czynnie wykonujących zawód prokuratora oraz osób, które przeszły do tego zawodu z innego zawodu prawniczego w latach 2010–2023

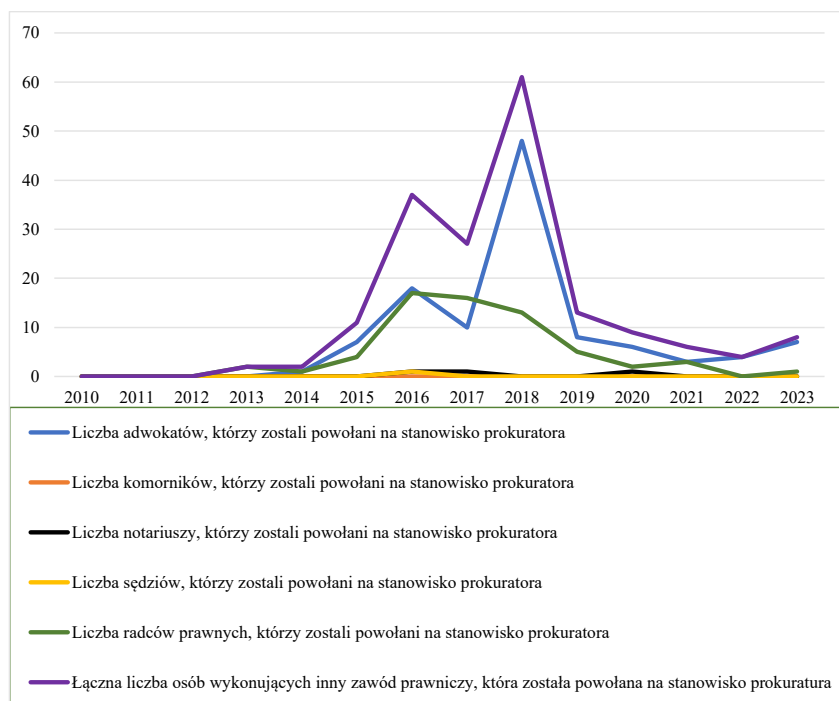
Rok	Liczba prokuratorów czynnie wykonujących zawód prokuratora	Liczba adwokatów powołanych na stanowisko prokuratora	Liczba komorników powołanych na stanowisko prokuratora	Liczba notariuszy powołanych na stanowisko prokuratora	Liczba sędziów powołanych na stanowisko prokuratora	Liczba radców prawnych powołanych na stanowisko prokuratora
2010	5668	0	0	0	0	0
2011	5985	0	0	0	0	0
2012	6059	0	0	0	0	0
2013	6059	0	0	0	0	2
2014	5994	1	0	0	0	1
2015	5954	7	0	0	0	4
2016	5934	18	0	1	1	17
2017	5801	10	0	1	0	16
2018	5811	48	0	0	0	13
2019	5856	8	0	0	0	5
2020	5844	6	0	1	0	2
2021	5898	3	0	0	0	3
2022	5914	4	0	0	0	0
2023	5863	7	0	0	0	1

Źródło: dane statystyczne udostępnione przez Prokuraturę Krajową.

W badanym okresie największa migracja miała miejsce w latach 2016–2018. W tym czasie 126 osób reprezentujących pozostałe zawody prawnicze zostało powołanych do pełnienia obowiązków prokuratora. Z tej liczby w 2016 r. powołano 37 osób, w 2017 – 27 osób, a w 2018 r. – 61. Natomiast po 2018 r. liczba osób powoływanych na urząd prokuratora spośród innych zawodów prawniczych znacząco zmalała. Obecnie wartości te wahają się od 4 do 9 osób rocznie. Warto dodać, że w latach 2010–2012 nie było ani jednej osoby, która zostałaby powołana na urząd prokuratura, uprzednio wykonując inny zawód prawniczy.

W analizowanym okresie (2010–2023) na stanowisko prokuratora powołano łącznie 180 osób wykonujących uprzednio inny zawód prawniczy (wykres 1). Zestawiając tę wartość z liczbą prokuratorów czynnie wykonujących zawód (średniorocznie 5900 prokuratorów w stanie czynnym), widać, że migracja ta jest niewielka, ale zauważalna.

Wykres 1. Liczba osób powołanych na urząd prokuratora w latach 2010–2023 spośród innych zawodów prawniczych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych udostępnionych przez Prokuraturę Krajową.

W przypadku zawodu notariusza sytuacja wygląda nieco odmiennie. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na fakt, że w badanym okresie (2010–2013) znacząco wzrosła liczba notariuszy w Polsce (tabela 2). W 2010 r. czynnych zawodowo było ponad 2200 notariuszy, natomiast w 2023 r. liczba ta niemalże uległa podwojeniu (4083). Drugą kwestią jest zmienna wartość obejmująca liczbę osób powoływanych do zawodu notariusza. W analizowanym okresie wartość ta zmieniała się od najmniejszej – 86 notariuszy powołanych w 2011 r., do jak dotąd najwyższej – 467 w 2014 r.

W badanym okresie czasu do zawodu notariusza powołano łącznie 2825 osób. W tej liczbie było 86 osób wykonujących wcześniej zawód adwokata, 63 zawod sędziego, 181 zawód radcy prawnego i 15 zawód prokuratora. Łącznie na 2825 nowo powołanych notariuszy, 345 osób wykonywało wcześniej inny zawód prawniczy. Można zatem przyjąć, że 2480 osób powołanych na notariusza ukończyło aplikację notarialną i zdało egzamin państwowy, ewentualnie uzyskało stopień doktora w dyscyplinie nauki prawne i zdało egzamin lub też uzyskały tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych.

Tabela 2. Dane dotyczące liczby osób czynnie wykonujących zawód notariusza

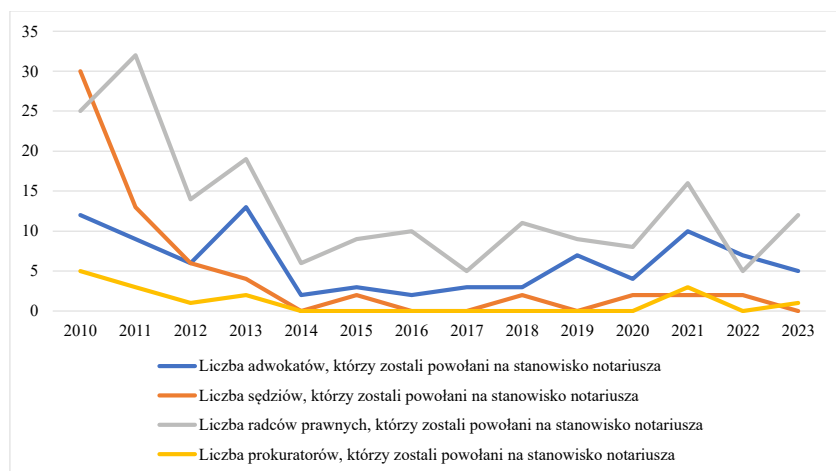
Rok	Liczba notariuszy czynnie wykonujących zawód	Liczba osób powołanych na stanowisko notariusza	Liczba adwokatów powołanych na stanowisko notariusza	Liczba komorników powołanych na stanowisko notariusza	Liczba sędziów powołanych na stanowisko notariusza	Liczba radców prawnych powołanych na stanowisko notariusza	Liczba prokuratorów powołanych na stanowisko notariusza
2010	2207	157	12	b.d.	30	25	5
2011	2264	86	9	b.d.	13	32	3
2012	2368	166	6	b.d.	6	14	1
2013	2650	319	13	b.d.	4	19	2
2014	3081	467	2	b.d.	0	6	0
2015	3326	276	3	b.d.	2	9	0
2016	3446	176	2	b.d.	0	10	0
2017	3459	98	3	b.d.	0	5	0
2018	3522	138	3	b.d.	2	11	0
2019	3593	153	7	b.d.	0	9	0
2020	3684	169	4	b.d.	2	8	0
2021	3806	197	10	b.d.	2	16	3
2022	3949	201	7	b.d.	2	5	0
2023	4083	222	5	b.d.	0	12	1

Źródło: dane statystyczne udostępnione przez Krajową Radę Notarialną.

W badanym okresie największa migracja miała miejsce w latach 2010–2013 (wykres 2). W tym czasie 194 osoby reprezentujące pozostałe zawody prawnicze zostały powołane do wykonywania zawodu notariusza. W okresie 4 lat do zawodu notariusza powołano ponad 56% wszystkich osób powołanych w latach 2010–2023, a wykonujących jeden z pozostałych zawodów prawniczych. Po 2013 r. liczba osób powoływanych do zawodu notariusza, a wykonujących wcześniej inny zawód prawniczy, systematycznie malała.

Podobnie jak w przypadku zawodu prokuratora, największą grupę osób stanowią adwokaci i radcowie prawni. Z kolei najmniej osób zdecydowało się przejść do zawodu notariusza z grupy sędziów i prokuratorów.

Wykres 2. Liczba osób powołanych na stanowisko notariusza w latach 2010–2023 spośród innych zawodów prawniczych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych udostępnionych przez Krajową Radę Notarialną.

Zestawiając ze sobą dane statystyczne dotyczące prokuratorów i notariuszy, można zauważyć, że okresy najwyższego przepływu osób pomiędzy zawodami prawniczymi nie pokrywają się. W przypadku prokuratury największa migracja miała miejsce w latach 2016–2018, a w przypadku zawodu notariusza były to lata 2010–2013.

5. Przyczyny migracji prawników pomiędzy zawodami

Trudno jednoznacznie wskazać powody, dla których osoby wykonujące jeden z zawodów prawniczych decydują się na zmianę swojej profesji. Z całą pewnością nie można tu mówić o jednej głównej przyczynie, a raczej o szeregu czynników, które na to zjawisko wpływają. W ocenie autora powody te można podzielić na co najmniej cztery grupy. Pierwsza obejmuje kwestie finansowe lub szerzej ekonomiczne związane z wykonywaniem danego zawodu. Druga grupa to kwestie związane z pewnym prestiżem, pozycją społeczną i uwarunkowaniami kulturowymi, z którymi wiąże się konkretna profesja prawnicza. Trzecia grupa to czynniki związane z charakterem wykonywanej pracy, takie jak pewność i stabilność zatrudnienia. Wreszcie ostatnią grupą powodów są czynniki wynikające z ustroju państwa, systemu politycznego i tego, jaka partia aktualnie sprawuje władzę.

Kwestie finansowe, szerzej ekonomiczne, są głównymi, jeśli nie najważniejszymi, czynnikami wpływającymi na zmianę zawodu. Zróżnicowanie wynagrodzeń pomiędzy poszczególnymi profesjami prawniczymi jest bardzo duże. Przykładowo – początkujący sędziowie sądów powszechnych i prokuratorzy prokuratur rejonowych mogą liczyć na wynagrodzenie powyżej 14 tys. zł. Z kolei adwokat lub radca prawny, po złożeniu ślubowania i wpisaniu na listę prowadzoną przez właściwy samorząd, rzadko kiedy ma szansę na tak wysokie uposażenie, co jednak takiej możliwości w zupełności nie wyklucza. Wysokość świadczenia uzyskiwanego przez sędziów regulowana jest przepisami ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przede wszystkim art. 91 i nast. oraz załącznika do niej. Przepis ten w § 1c stanowi, że „[...] podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski» przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego [...]” (Czajka, 2015). Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2023 r. wyniosło 7005,76 zł. Zgodnie z załącznikiem do ww. ustawy, wartość ta podlega przemnożeniu przez 2,05⁵. Jeśli uwzględnimy dodatek za wysługę lat, dodatki funkcyjne to wychodzi, że wynagrodzenie sędziego sądu rejonowego zaczyna się od 15–16 tys. zł. W przypadku profesjonalnych pełnomocników procesowych, wysokość ich wynagrodzeń reguluje rynek usług prawnych.

⁵ Obecnie, zgodnie z załącznikiem do ustawy o ustroju sądów powszechnych, mnożnik 2,05 jest wartością najniższą i jednocześnie stanowi pierwszą stawkę wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów rejonowych. Stawki sędziów sądów okręgowych zaczynają się od mnożnika 2,36, a sędziów sądów apelacyjnych od 2,75 aż do 3,23 x kwota bazowa.

Zawód sędziego nie jest atrakcyjny jedynie z powodu dość wysokiego, jak na realia polskiego rynku pracy, uposażenia. Kolejnym czynnikiem wpływającym na wybór zawodu sędziego jest możliwość przejścia w stan spoczynku zamiast przejścia na emeryturę. Sędzia, przechodząc w stan spoczynku, jest uprawniony do świadczenia w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 100 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). W przypadku zawodu prokuratora przyjęto rozwiązania analogiczne jak w przypadku sędziów. Osoby wykonujące pozostałe zawody prawnicze (notariusz, komornik, adwokat, radca prawny) nie mają prawa do przejścia w stan spoczynku i przysługującego z tego tytułu świadczenia.

W przypadku wolnych zawodów, którymi niewątpliwie są profesje adwokata i radcy prawnego, wysokość wynagrodzenia zależy od wielu czynników, np. formy wykonywania zawodu (praca na etacie, jednoosobowa działalność gospodarcza, zespół adwokacki) oraz od zdolności i umiejętności odnalezienia się na rynku usług prawnych, w tym sprawności w poszukiwaniu klientów. Ważnym czynnikiem jest też relacja pomiędzy popytą a popytem na usługi prawne. Można przyjąć, że popyt przewyższający podaż powoduje wzrost wynagrodzeń, natomiast sytuacja odwrotna wpływa na ich obniżkę lub przynajmniej brak wzrostów. Warto również zwrócić uwagę na zmiany, które zachodzą na rynku usług prawnych. Relacje pomiędzy popytem a podażą usług prawnych zmieniały się dość gwałtownie na przestrzeni ostatnich 30 lat. Na przełomie wieków popyt na usługi prawne rósł zdecydowanie szybciej niż podaż. Sytuacja uległa zmianie po deregulacji dokonanej w 2013 r. (Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz. U. z 2013 r. poz. 829), którą poprzedziły nowelizacje z 2005 (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2005 r. Nr 163, poz. 1361) i 2009 r. (Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie, Dz. U. z 2009 r. Nr 37, poz. 286) ustawy – Prawo o adwokaturze.

Wynagrodzenie notariuszy i komorników uregulowane jest z jednej strony przez ustawodawcę (zob. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1566; Ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 377), a z drugiej przez rynek, na którym osoby wykonujące te zawody funkcjonują. Specyfika tych zawodów polega na tym, że osoby je wykonujące są funkcjonariuszami publicznymi, a jednocześnie

prowadzą działalność zbliżoną do działalności gospodarczej, czyli działalności nastawionej na zysk.

Czynnikiem mającym niemały wpływ na decyzję o zmianie profesji jest prestiż związany z zawodem. W przypadku zawodów prawniczych, które jako takie cieszą się niesłabnącą popularnością wśród młodych osób predestynujących do ich wykonywania (Kocemba, 2018), można wprowadzić pewną gradację. Największym szacunkiem, a jednocześnie prestiżem wśród osób wykonujących zawód prawniczy, cieszy się zawód sędziego, następnie prokuratora, adwokata, notariusza, radcy prawnego i komornika. Nieco inny wynik przedstawiają Pilipiec i Kępa, którzy na podstawie badań przeprowadzonych wśród studentów prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie ustalili, że największym prestiżem cieszy się zawód adwokata, następnie radcy prawnego, sędziego, notariusza, prokuratora i komornika (Pilipiec, Kępa, 2019).

Determinantem zmiany profesji prawniczej jest także stabilność zatrudnienia. W zawodach takich jak sędzia czy prokurator mamy do czynienia z większą stabilnością niż w przypadku osób wykonujących wolne zawody jak adwokat czy radca prawny. Cecha ta jest szczególnie istotna, gdy mowa jest o młodych osobach, dopiero zaczynających swoją drogę zawodową. Wykonywanie zawodu sędziego i prokuratora opiera się na stosunku służbowym, który jest alternatywą do powszechnie znanego z Kodeksu pracy (Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 277) stosunku pracy. Akty prawne dotyczące stosunku służby sędziów i prokuratorów mówią o powołaniu na czas nieoznaczony. Jedną z głównych cech stosunku służby stał się czas pracy określony wymiarem zadań. Obecnie stosunek służby sędziów i prokuratorów służy głównie uzasadnieniu czasu pracy określonego wymiarem zadań.

Ostatnia grupa obejmuje czynniki niepowiązane bezpośrednio z cechami zawodów prawniczych, a związane są z ustrojem państwa, systemem politycznym i prawnym, a także sferą instytucjonalną, która ten ustrój i system wspiera. Państwo, aby efektywnie wykonywać ciążące na nim zadania, potrzebuje nie tylko odpowiedniej klasy politycznej i urzędniczej, ale też odpowiednich kadr prawników. Rządy koalicji Platformy Obywatelskiej–Polskiego Stronnictwa Ludowego w latach 2007–2015 w sferze władzy sądowniczej, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości zasadniczo opierały się na prawnikach (sędziach, prokuratorach) powołanych przez poprzednie rządy i prezydentów. W tym zakresie nie było wielkich, rewolucyjnych zmian. Wskutek wyborów parlamentarnych w 2015 r. władze ustawodawczą i wykonawczą przejęły opozycyjne dotąd partie prawicowe z Prawem i Sprawiedliwością na czele. Zmiana polityczna, a w konsekwencji próba reformowania państwa, w tym wymiaru sprawiedliwości, spowodowały,

że obóz rządzący potrzebował wyspecjalizowanych kadr (prawników), które zapewniłyby wdrożenie niezbędnych reform w wymiarze sprawiedliwości. Konflikt polityczny, do którego doszło pomiędzy stroną rządzącą a stroną opozycyjną wspieraną przez większość środowiska prawniczego, doprowadził do zwiększonego zapotrzebowania na nowych sędziów i prokuratorów. Sytuacja ta znajduje swoje odzwierciedlenie w tabeli 1 i wykresie 1, gdzie wykazano, że wyraźnie zwiększył się udział osób powołanych na stanowisko prokuratora spośród wykonujących wcześniej inny zawód prawniczy. Brak danych dotyczących powoływania prawników na urząd sędziego nie pozwala na wyciągnięcie jednoznacznych i niebudzących wątpliwości wniosków. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę spór polityczny i zawirowania dotyczące sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, można przypuszczać, że sytuacja wyglądała analogicznie jak w przypadku osób powoływanych na stanowisko prokuratora.

Zakończenie

Przepływ pomiędzy zawodami prawniczymi jest w Polsce zjawiskiem dość powszechnym. Z pozyskanych danych wynika, że zawód prokuratora cieszy się największym zainteresowaniem adwokatów i radców prawnych. Na przejście do zawodu notariusza decydowali się z kolei najczęściej adwokaci, sędziowie i radcowie prawni. Z danych statystycznych wynika również, że zawody prokuratora i notariusza cieszyły się największym zainteresowaniem osób wykonujących pozostałe zawody prawnicze w innym przedziale czasowym, co, jak wskazano, wynikało z odmiennych przyczyn.

Z perspektywy osoby wykonującej jedną z profesji prawniczych możliwość zmiany zawodu z pewnością odbierana jest pozytywnie. Deregulacja i szerokie otwarcie dostępu do zawodów prawniczych pozwala na wybór tego, który najlepiej odpowiada danej osobie. Jednocześnie warto podkreślić, że pomimo tego, że największym zainteresowaniem wciąż cieszą się aplikacje adwokackie i radcowskie, to najpewniejszą formą zatrudnienia i jednocześnie największym prestiżem cieszą zawody sędziego i prokuratora. Mimo iż wszystkie te profesje zaliczane są do zawodów zaufania publicznego, to jednak ich postrzeganie przez społeczeństwo jest odmienne. Sędzia i prokurator, a w dalszej kolejności notariusz i komornik, posiadają dużo większe możliwości oddziaływania na stosunki międzyludzkie czy szerzej – na społeczeństwo. Z kolei zawody adwokata i radcy prawnego, najbardziej popularne wśród studentów i absolwentów prawa, już tak wysokim prestiżem społecznym się nie cieszą.

Należałoby się zastanowić, czy z perspektywy funkcjonowania państwa (wymiaru sprawiedliwości, organów ścigania) i społeczeństwa będącego w głównej mierze odbiorcą usług prawnych takie migracje są korzystne. W ocenie autora zjawisko migracji prawników nie jest do końca korzystne. Przyjmując za punkt wyjścia ścieżkę prowadzącą do uzyskania uprawnień, w tym szkolenia młodych adeptów prawa, należy zwrócić uwagę, że występujące w procesie kształcenia różnice pomiędzy poszczególnymi aplikacjami są znaczące. Wydaje się, że najmniejsze różnice w tym zakresie dotyczą aplikacji adwokackiej i radcowskiej, których program i przebieg jest niemalże identyczny. Zarówno adwokat, jak i radca prawny przechodzą ten sam proces kształcenia zwieńczony obowiązkiem zdania państwowego egzaminu zawodowego. Odmienne wygląda sytuacja sędziów i prokuratorów, gdzie po zniesieniu w 2017 r. aplikacji ogólnej wprowadzono odrębne aplikacje dla aplikantów sędziowskich i prokuratorów. Inaczej wygląda też proces kształcenia notariuszy i komorników. Szkolenie aplikanta prokuratorskiego ukierunkowane jest na inne zagadnienia niż np. szkolenie komornika. W pierwszym przypadku najczęściej uwagi przykładają się do prawa karnego i procedury karnej. W przypadku komornika będzie to szeroko rozumiane prawo cywilne i procedura cywilna. Jeszcze inaczej wygląda szkolenie przyszłych notariuszy, gdzie najważniejsze są przepisy prawa materialnego cywilnego, z niemalże tylko znikomym zaznaczeniem istnienia prawa procesowego.

Prezentowane zawody pełnią odmienne role społeczne, o czym wspomniano wcześniej. Badając kwestię migracji pomiędzy profesjami prawniczymi, trzeba mieć na uwadze również to, że nie zawsze adwokat może być dobrym sędzią, a sędzia adwokatem. Charakter tych zawodów, mimo że obydwa są ściśle związane ze stosowaniem prawa, jest zupełnie różny. Osoba dobrze radząca sobie z pełnieniem funkcji pełnomocnika procesowego może nie poradzić sobie z orzekaniem. Z kolei osoba wykonująca zawód oskarżyciela publicznego może nie być w stanie wykonywać funkcji orzeczniczej. Pozostawiając niejako na uboczu indywidualne predyspozycje osób predestynujących do zmiany zawodu, należy się zastanowić, czy tak szerokie możliwości, jakie daje obecnie obowiązujące ustawodawstwo, wpływają pozytywnie na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i rynku usług prawnych z punktu widzenia odbiorców tych usług. W ocenie autora nie można do końca stwierdzić, że sytuacja taka wpływa pozytywnie. Warto się zastanowić nad wprowadzeniem dodatkowych zabezpieczeń pozwalających na lepszą weryfikację kompetencji i umiejętności kandydatów do zmiany wykonywanego zawodu. Być może warto pomyśleć o wprowadzeniu okresów przejściowych czy przygotowawczych pozwalających osobie, która decyduje się na zmianę zawodu, na zdobycie niezbędnego doświadczenia. Autor ma tu na myśli przede wszystkim

zawody, które wiążą się z wykonywaniem obowiązków w imieniu państwa, jak sędzia czy prokurator. W tym przypadku należy mieć na uwadze nie tylko dobro wymiaru sprawiedliwości, ale również troskę o dobro obywateli.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 277.

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1564.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 499.

Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1001 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 383.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 334 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2005 r. Nr 163, poz. 1361.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 217.

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie, Dz. U. z 2009 r. Nr 37, poz. 286.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz. U. z 2013 r. poz. 829.

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 390 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 377.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1458.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1566.

Literatura

- Boć, W., Leśniak, M. (2011). Notariusz jako przedsiębiorca szczególnego rodzaju. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, 84, 9–32.
- Czajka, Z. (2015). Wynagrodzenia sędziów w Polsce oraz innych krajach UE. *Polityka Społeczna*, 497(8), 1–8.
- Ereciński, T. (2006). Kilka uwag o pozycji ustrojowej notariusza, jego odpowiedzialności cywilnej oraz sądownictwie dyscyplinarnym. *Rejent*, 16(5), 44–59.
- Gadowska, K. (2018). Otwarcie zawodów adwokata i radcy prawnego w Polsce po 1989 roku. *Prakseologia*, 160, 243–289. doi: 10.7206/prak.0079-4872_2015_160_12.
- Górski, A., Dąbrowski, S., Godlewska-Michalak, B., Gonera, K., Kremer, J., Łazarska, A., ... & Strus, Z. (2013). *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kocemba, K. (2018). Prekaryzacja młodych prawników w Polsce. *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, 7(1), 243–262. doi: 10.23734/FIUW.2018.1.243.262.
- Nizioł, K. (2018). Deregulacja zawodów prawniczych i jej wpływ na konkurencję na rynku usług prawniczych. *Acta Iuris Stetinensis*, 3(23), 163–180. doi:10.18276/ais.2018.23-09.
- Pilipiec, S., Kępa, M. (2019). The Prestige of Legal Professions among Students of Law and the Intention to Practice These Professions. *Studia Iuridica Lublinensia*, 28(4), 65–87. doi: 10.17951/sil.2019.28.4.65-87.
- Sierocka, I. (2022). Zakończenie aktywności zawodowej przez sędziów i prokuratorów ze względu na wiek. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 7, 39–44. doi: 10.33226/0032-6186.2022.7.7.
- Smarż, J. (2012). Definiowanie pojęcia „zawód zaufania publicznego”. *Studia Prawnicze*, 3(191), 123–155. doi: 10.37232/sp.2012.3.5.
- Tokarczyk, R. (2008). *Komparatystyka prawnicza*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Uścińska, G., Kijewski, K. (2014). Zawody prawnicze w obowiązujących regulacjach prawnych. *Polityka Społeczna*, 480(3), 48–55.

Netografia

- Bankier.pl. (2006). *Powstał projekt ustawy o korporacji doradców prawnych*. Pobrano z <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Powstal-projekt-ustawy-o-korporacji-doradcow-prawnych-1443724.html> (22.08.2024).
- Uniwersytet Wirtualnej Edukacji. (2022). *Jakie są rodzaje prawników? Czy różnią się od siebie zawody prawnicze?* Pobrano z <https://www.uwe.edu.pl/pl/blog/jakie-sa-rodzaje-prawnikow-czym-roznia-sie-od-siebie-zawody-prawnicze> (26.05.2025).

Milena Maria Krawczyk

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; e-mail: milenakrawczyk012@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0001-4364-782X>**Janusz Majewski**

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie; e-mail: janusz_majewski@sggw.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-2221-462X>

Przewidywanie liczby pielęgniarek i położnych w Polsce z wykorzystaniem modeli tendencji rozwojowej

Predicting the Number of Nurses and Midwives in Poland Using Trend Models

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena możliwości wykorzystania modeli tendencji rozwojowej do prognozowania liczby pielęgniarek i położnych w Polsce i oszacowanie prognoz na lata 2024–2026. Do analiz wykorzystano dane publikowane przez Naczelną Izbę Pielęgniarek i Położnych. Wykorzystano dane z lat 2013–2023. Do prognozowania zastosowano modele trendu o najwyższej wartości dopasowanego współczynnika determinacji, charakteryzujące się istotnie różniącymi się od zera parametrami i poprawnym rozkładem reszt. Oszacowane prognozy odznaczały się niskimi błędami prognoz *ex-post* i *ex-ante*. Prognozy wskazują na wzrost liczby pracujących pielęgniarek z 238,8 tys. osób w 2023 r. do 245,5 tys. osób w 2026 r., a liczby położnych z 29,8 tys. osób do 31,3 tys. osób w tym okresie. W latach 2024–2026 przewiduje się, iż nastąpi wzrost liczby pracujących pielęgniarek o niemal 2230 osób, a w przypadku pracujących położnych wartość ta wyniesie 490 osób.

SŁOWA KLUCZOWE: liczba pielęgniarek, liczba położnych, prognozowanie, modele tendencji rozwojowej, Polska

Summary

The aim of the article is to assess the possibility of using trend models to forecast the number of nurses and midwives in Poland and to estimate forecasts for the years 2024–2026. Data published by the Main Chamber of Nurses and Midwives were used for the analyses. Data from the years 2013–2023 were used. Trend models with the highest value of the adjusted determination coefficient were used for forecasting, which are characterized by parameters significantly different from zero and correct distribution of residuals. The estimated forecasts were characterized by low *ex-post* and *ex-ante* forecast errors. The forecasts indicate an increase in the number of working nurses from 238.8 thousand in 2023 to 245.5 thousand in 2026, and the number of midwives from 29.8 thousand to 31.3 thousand in this period. In the years 2024–2026, the expected annual growth

of the number of working nurses is almost 2230 people, and in the case of working midwives, this value will be 490 people.

KEYWORDS: number of nurses, number of midwives, forecasting, development trend models, Poland

Wprowadzenie

System opieki zdrowotnej ma niepodważalne znaczenie dla życia mieszkańców każdego kraju. Jego efektywne funkcjonowanie jest ważnym wyzwaniem polityki krajowej (Jaworzyńska, Pac-Kożuchowska, 2023). Szczególną wagę w tym systemie stanowią pracownicy, gdyż ich zasoby warunkują poziom dostępności i jakość usług medycznych (Domagała, 2013). Na jakość wykonywanych usług duży wpływ ma samopoczucie oraz zdrowie pielęgniarek i położnych, co przekłada się na profesjonalizm i skuteczne wykonywanie obowiązków (West, Bailey, Williams, 2020). Znaczący poziom zadowolenia pacjentów z wykonanych usług personelu medycznego pozwala osiągnąć medykom pełną satysfakcję zawodową (Bąk-Sosnowska, Gruszczyńska, Tokarz, 2021; Kvist, Mäntynen, Partanen, Turunen, Miettinen, Vehviläinen-Julkunen, 2012; Ostrzycka, 2020). Niewłaściwie podjęte decyzje mogą wywołać dramatyczne konsekwencje dla pacjenta (Kosicka, Ksykiewicz-Dorota, 2014) oraz dla pracownika, którego czyny mogą skutkować poniesieniem odpowiedzialności zawodowej, cywilnej, a nawet karnej.

W celu zapewnienia pomocy każdemu pacjentowi przychodnie i szpitale muszą dysponować określoną liczbą kadry medycznej. Podstawowym elementem planowania zatrudnienia jest ustalenie harmonogramu dyżurów z uwzględnieniem norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych (Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 450). Normy te nie są jednak opracowywane we wszystkich zakładach, ponieważ kierownictwo stosuje własne procedury, niekiedy niezgodne z prawem (Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych, 2010). Planowanie liczby pracowników powinno być dostosowane do misji oraz strategii organizacji, a utworzenie profilu kompetencji przyczynia się do skutecznego poszukiwania kandydatów w procesie rekrutacji (Olszewski, 2021) i doboru przyszłego personelu placówki (Listwan, Kawka, 2010; Olszak, 2014).

Kluczowym ogniwem systemu opieki zdrowotnej jest, obok lekarzy, personel pielęgniarski, który dysponuje wiedzą i umiejętnościami pozwalającymi opiekować się pacjentami z zachowaniem wysokiej jakości usług (Bartosiewicz, Jacek, 2020). Pielęgniarki stanowią najliczniejszą grupę pracowników w systemie opieki zdrowotnej (Proniewicz, 2017). Wpływają na funkcjonowanie tego systemu,

odpowiadając lub pośrednicząc w relacjach między lekarzami a pacjentami (Kołodziej, 2014). Rola pielęgniarek zmienia się, dochodzą nowe kompetencje zawodowe (Bartosiewicz, Jacek, 2020), które wzmacniają ich znaczenie w ochronie zdrowia. Natomiast z powodu różnic wynikających z odmiennego wykształcenia ludności czy miejsca zamieszkania, wiedza o zawodzie położnej jest mniejsza. Rozpowszechnienie tego zawodu pozwoli na świadomą decyzję dotyczącą wyboru usług położniczych (Wyrębek, Klimanek, Misztal, Szlendak, Bączek, 2024).

Zawody pielęgniarki i położnej są bardzo istotne dla całej społeczności w Polsce, a ich wykonywanie wymaga szczególnych predyspozycji psychicznych oraz fizycznych. Podstawowymi obowiązkami pielęgniarek jest identyfikacja potrzeb zdrowotnych oraz problemów pielęgnacyjnych u pacjentów. Zasadniczą rolą położnych jest przygotowanie do życia w rodzinie, prowadzenie ciąży, przygotowanie pacjentki do urodzenia dziecka, prowadzenie porodu oraz opieka nad matką i noworodkiem (Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 814 z późn. zm.). Profesje te utożsamiane są z misją bądź powołaniem, ponieważ opierają się zarówno na wiedzy medycznej, jak i emocjonalnym podejściu do pacjenta. Według *Rankingu społecznie poważanych zawodów 2023* (Nowości Handlowe, 2024) w 2023 r. zawód pielęgniarki uplasował się na trzeciej pozycji najlepiej ocenionych zawodów, osiągając 75,1% pozytywnych odpowiedzi. Stało się to szczególnie ważne, ponieważ w raporcie Gumtree *Aktywni+. Przyszłość rynku pracy* (Gumtree, 2017) przedstawiono zawód pielęgniarki jako jeden z posiadających najmniejsze ryzyko automatyzacji pracy, co w przyszłości może skutkować zwiększeniem zapotrzebowania na usługi pielęgniarskie oraz położnicze.

Wskazuje się, że globalnym problemem jest niedobór personelu pielęgniarskiego (Bartosiewicz, Jacek, 2020). Sytuacja ta dotyczy zarówno Kanady (Baumann, Crea-Arsenio, 2023), Korei Południowej (Jeong, 2024), jak i krajów Europy (Winkelmann, Muench, Maier, 2020). Wybuch pandemii COVID-19 uwidocznił dysfunkcję, jaką jest niedobór pielęgniarek (Baumann, Crea-Arsenio, 2023). Problem ten nie ominął również personelu położniczego, który poskutkowało emocjonalnym wyczerpaniem pracowników (Cordey, Moncrieff, Cull, Sarian, 2022). Za przyczyny powstania tego problemu uznaje się relatywnie niskie uposażenie, migracje oraz coraz większe zapotrzebowanie na personel pielęgniarski w starzejącym się społeczeństwie. W Polsce wśród przyczyn można także wymienić zmianę systemu kształcenia, zwolnienia w ramach restrukturyzacji zatrudnienia w 1999 r. oraz niepodejmowanie pracy w zawodzie przez osoby kończące studia pielęgniarskie (Karkowski, Banaś, 2020). Migracja pracowników jest przejawem globalizacji, a ich celem jest podjęcie pracy na lepszych warunkach finansowych

niż dotychczasowe (International Labour Organization, 1998), co pozwoli im poprawić warunki bytowe.

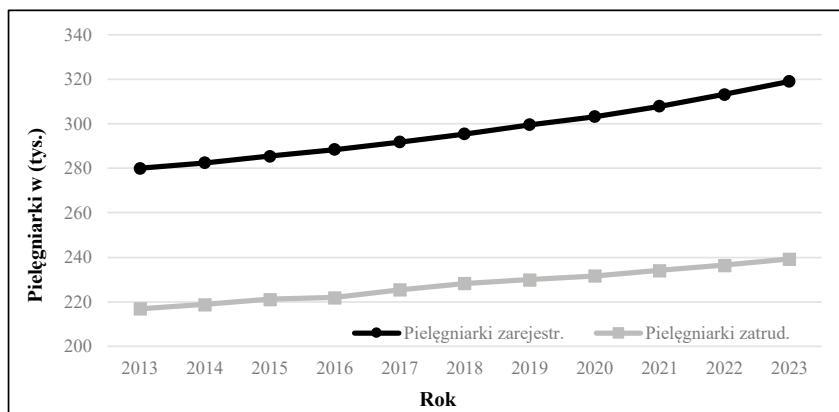
Właściwe zarządzanie systemem ochrony zdrowia wymaga m.in. posiadania wiedzy o zasobach personalnych kadry medycznej. Z kolei proces planowania obsady stanowisk w danej placówce medycznej mający na celu zabezpieczenie ciągłości i dostępności opieki medycznej wymaga przewidywania liczby osób (Domagała, 2013; Lipowski, Mydel, 2022). Przewidywanie podaży kadry pracowniczej winno opierać się na dotychczas posiadanych pracownikach oraz określeniu ich roli w przyszłości (Czaplicka-Kozłowska, 2013; Golnau, Litwin, 2007). W tym celu można wykorzystać metody prognozowania. Przegląd wyników badań z zakresu prognozowania liczby pielęgniarek w różnych krajach świata przedstawili Squires, Jylhä, Jun, Ensio i Kinnunen (2017). Badanie prognostyczne przeprowadzone przez Boniol, Kunjumen, Nair, Siyam, Campbell i Diallo (2022) ukazało, iż globalny niedobór personelu pielęgniarskiego do 2030 r. wyniesie 4,5 mln, zaś w przypadku położnych – 0,31 mln osób. Wśród przedstawionych wyników nie było badań z Polski. Krajowy rynek w zakresie przewidywanej liczby pielęgniarek przeanalizowała Proniewicz (2017), która wykorzystwała do prognozowania metody adaptacyjne. Brakuje natomiast badań na bazie modeli tendencji rozwojowej.

W niniejszym opracowaniu wysunięto hipotezę, iż w kolejnych latach nastąpi wzrost liczby zarejestrowanych oraz pracujących pielęgniarek i położnych w Polsce. Celem pracy jest ocena możliwości wykorzystania modeli tendencji rozwojowej do przewidywania liczby pielęgniarek i położnych w Polsce oraz obliczenie prognozy na trzy przyszłe okresy. Wskazany horyzont przewidywania wynika z możliwości praktycznego wykorzystania oszacowanych wartości (Kostera, 1992).

1. Wykorzystane dane i metody badań

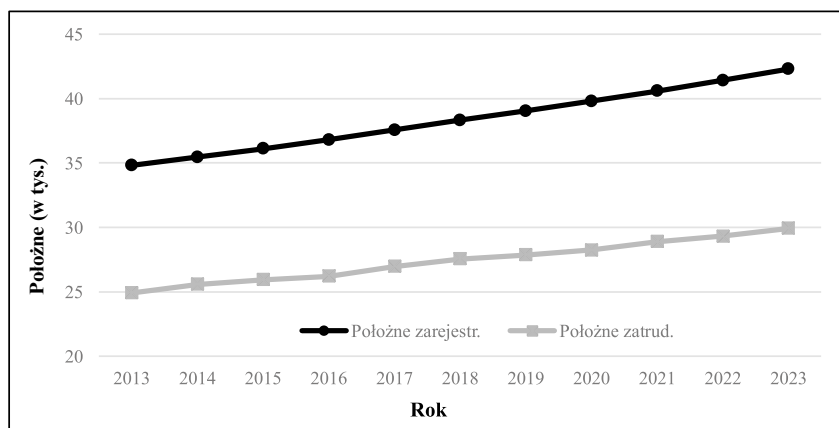
W celu określenia liczby pielęgniarek i położnych w Polsce wykorzystano dane z lat 2013–2023 opublikowane przez Naczelną Izbę Pielęgniarek i Położnych (NIPiP; Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, 2023). Dane pochodzą z Centralnego Rejestru Pielęgniarek i Położnych. W badaniach uwzględniono liczbę zarejestrowanych oraz pracujących pielęgniarek (wykres 1) i położnych (wykres 2).

Wykres 1. Liczba pielęgniarek zarejestrowanych i zatrudnionych w Polsce w latach 2013–2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, 2023.

Wykres 2. Liczba położnych zarejestrowanych i zatrudnionych w Polsce w latach 2013–2023



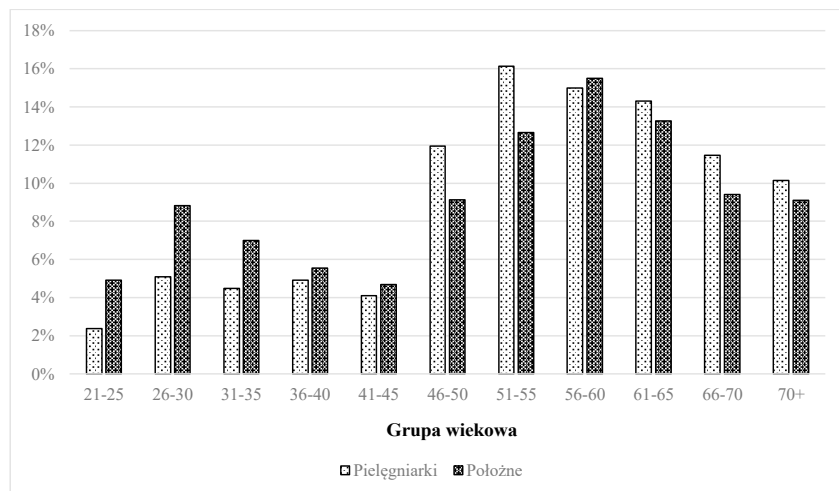
Źródło: opracowanie własne na podstawie Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, 2023.

Zakres czasowy badań obejmuje lata 2013–2023, co wynika z dostępności jednorodnych danych dla tego okresu. Za pielęgniarki bądź położne zarejestrowane uważa się te, które są zarejestrowane w Centralnym Rejestrze Pielęgniarek i Położnych. Na dzień 31 grudnia 2023 r. w Polsce zarejestrowanych było 319 018 pielęgniarek i 42 286 położnych. Z kolei za pielęgniarki bądź położne pracujące uważa się te, które pracowały w zawodzie. W 2023 r. spośród zarejestrowanych pielęgniarek w zawodzie pracowało około 75%, zaś wśród położnych było to około 71%. Jako główny powód zaprzestania pracy w zawodzie podawano przejście na emeryturę lub rentę. Innymi powodami rezygnacji z pracy było zbyt

niskie wynagrodzenie lub poszukiwanie nowego zatrudnienia (Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, 2023).

Poza liczbą pielęgniarek i położnych należy zwrócić także uwagę na struktury wiekowe osób wykonujących te zawody. W obu zawodach struktury wiekowe są podobne. Najwięcej jest osób w przedziałach wiekowych między 51 a 65 lat. Znaczna część zarejestrowanych pielęgniarek i położnych osiągnęła wiek emerytalny (60 lat), tj. odpowiednio niemal 36% i 32%. Zauważalny jest znaczny wzrost udziału grup wiekowych powyżej 45 lat, w porównaniu z grupami o niższym wieku. Zarejestrowane pielęgniarki w wieku do 30 lat stanowiły poniżej 7,5% wszystkich pielęgniarek, podczas gdy położne w tym wieku stanowiły niemal 14% ogółu położnych (wykres 3).

Wykres 3. Struktura wiekowa zarejestrowanych pielęgniarek i położnych w Polsce w 2023 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, 2023.

W badaniu wykorzystano modele ekstrapolacji funkcji trendu (modele tendencji rozwojowej). Modele te mogą być stosowane w przypadku szeregów czasowych charakteryzujących się tendencją rozwojową oraz wahaniami przypadkowymi. Szczególnie przydatne są w sytuacji, gdy tendencja rozwojowa charakteryzuje się regularnymi zmianami. Można je wykorzystać do prognoz krótko- i średniookresowych (Cieślak, 2002; Stańko, 1999). Wyodrębnienie tendencji rozwojowej dokonano metodą analityczną, przez określenie takiej funkcji trendu, która najpełniej opisuje zmiany zjawiska w czasie. W podejściu założono, że poziom analizowanych zmiennych prognozowanych jest funkcją czasu (t),

a efekt czynników wpływających na przebieg zmiennych został uwzględniony w zmianach zaobserwowanych w czasie (Hamulczuk, Stańko, 2011; Wasilewska, 2011). W badaniach uwzględniono dziewięć funkcji trendu:

- liniowa – $y = B_0 + B_1 * t$,
- kwadratowa – $y = B_0 + B_1 * t + B_2 * t^2$,
- wykładnicza – $y = \exp(B_0 + B_1 * t)$,
- potęgowa – $y = B_0 * t^{B_1}$,
- typu s – $y = \exp(B_0 + \frac{B_1}{t})$,
- hiperboliczna – $y = \frac{1}{B_0 + B_1 * t}$,
- podwójnie hiperboliczna – $y = \frac{1}{B_0 + B_1/t}$,
- pierwiastkowa – $y = B_0 + B_1 * \sqrt{t}$,
- logarytmiczna – $y = B_0 + B_1 * \ln(t)$.

W modelach uwzględniono wartości czasu od 1 do n . W przypadku niektórych funkcji trendu (tj. potęgowa, typu s, podwójnie hiperboliczna, pierwiastkowa i logarytmiczna) uwzględniono także modele z przesunięciem wartości początkowej czasu do 5 ($t_1=5$). Miało to na celu sprawdzenie dopasowania modeli i uwzględnienie w badaniach modeli o najwyższym dopasowaniu.

Wyboru odpowiednich modeli prognostycznych, dokonano wykorzystując następującą procedurę:

- wskazanie modelu najlepiej opisującego badane zjawisko w oparciu o skorygowany współczynnik determinacji; wybór tego współczynnika wynikał z faktu, iż modele różniły się liczbą zmiennych objaśniających, a skorygowany współczynnik determinacji uwzględnia stopień złożoności modeli (Kisielińska, 2012);
- ocena istotności parametrów strukturalnych modelu na poziomie istotności równym 0,05; w przypadku braku istotności któregoś z parametrów strukturalnych model był dyskwalifikowany, a do badań wybierano kolejny model;
- ocena poprawności rozkładu składnika losowego modelu; przeprowadzono testy sprawdzające czy reszty charakteryzują się: rozkładem normalnym (test Shapiro-Wilka), homoskedastycznością (test Goldfelda-Quandt), brakiem autokorelacji (test Breuscha-Godfrey); oceniono także poprawność specyfikacji modelu (test Ramsey).

Do prognozowania wykorzystano modele, które pozytywnie zweryfikowano pod względem wymienionych kryteriów.

Zbudowane prognozy oceniono, wykorzystując mierniki *ex-post* i *ex-ante*. Mierniki *ex-ante* służą do oceny oczekiwanych wielkości odchyleń rzeczywistych

wartości zmiennej prognozowanej od wartości prognozowanych. Błędy te obliczane są razem z prognozą. Mogą być obliczane jedynie w przypadku modeli ekonometrycznych (Hamulczuk, Stańko, 2013). W ocenie prognoz wykorzystano standardowy błąd predykcji (wskazujący o ile jednostek przeciętnie wartości prognozowane mogą się różnić od przyszłych wartości rzeczywistych) oraz względny błąd predykcji (określający jaki procent prognozy stanowi standardowy błąd predykcji).

Z kolei mierniki *ex-post* obliczane są na podstawie prognoz wygasłych. Ich wykorzystanie w ocenie jakości prognoz nie jest ograniczone jedynie do modeli ekonometrycznych. Zatem mogą być zastosowane w porównaniu jakości prognoz uzyskanych różnymi metodami. W badaniach wykorzystano następujące mierniki *ex-post*: błąd średni (ME), średni błąd bezwzględny (MAE), średni błąd kwadratowy (MSE), odchylenie standardowe błędów prognoz (RMSE), średni względny błąd prognozy (MPE) oraz średni bezwzględny błąd procentowy (MAPE). Obliczenia wykonano za pomocą programu Microsoft Excel oraz aplikacji RStudio.

2. Wyniki badań

Wybór modeli tendencji rozwojowej do przewidywania liczby pielęgniarek i położnych w Polsce był poprzedzony analizą zmienności badanych zmiennych. Analiza graficzna w przypadku wszystkich badanych zmiennych pozwalała na wnioskowanie, że zmiany liczby pielęgniarek i położnych w badanym okresie charakteryzowały się regularnymi wzrostami (wykresy 1 i 2). W wyniku przeprowadzonej oceny modeli ekstrapolacji funkcji trendu do oszacowania prognoz w przypadku liczby zarejestrowanych pielęgniarek oraz zarejestrowanych położnych wybrano funkcje kwadratowe. Z kolei do szacunku liczby pracujących pielęgniarek i położnych wykorzystano funkcje liniowe (tabela 1). Funkcje te odznaczały się najwyższym dopasowaniem do danych empirycznych, parametrami strukturalnymi istotnie różniącymi się od zera oraz poprawnym, w świetle wykonanych testów, rozkładem składników resztowych.

Wszystkie oszacowane modele charakteryzują się bardzo wysokim dopasowaniem, o czym świadczą współczynniki determinacji przekraczające 99% (tabela 2, s. 40). Wynika to z regularnego wzrostu liczby zarejestrowanych oraz pracujących pielęgniarek i położnych w badanym okresie.

Tabela 1. Parametry modeli tendencji rozwojowej oraz ocena składników resztowych

Wyszczególnienie	Pielęgniarki		Położne	
	zarejestrowane	pracujące	zarejestrowane	pracujące
Parametry modeli				
B0	278149,68	214239,16	34170,33	24455,44
B1	1883,74	2229,97	621,30	490,02
B2	163,09	–	10,44	–
Błędy standardowe parametrów				
sB0	344,77	354,08	28,02	75,12
sB1	132,05	52,21	10,73	11,08
sB2	10,72	–	0,87	–
Wyniki testów oceny składnika resztowego modelu				
Rozkład normalny – test Shapiro-Wilka				
Wartość empiryczna testu	0,939	0,896	0,953	0,957
Wartość-p	0,510	0,163	0,677	0,736
Homoskedastyczność reszt – test Goldfelda-Quandt				
Wartość empiryczna testu	2,673	0,479	0,128	0,596
Wartość-p	0,158	0,756	0,935	0,692
Autokorelacja reszt – test Breuscha-Godfrey				
Wartość empiryczna testu	1,185	0,088	1,065	0,232
Wartość-p	0,276	0,766	0,302	0,630
Poprawność formy funkcyjnej modelu – test Ramsey				
Wartość empiryczna testu	4,492	0,379	4,352	0,126
Wartość-p	0,061	0,698	0,068	0,884
B0, B1, B2 – parametry oszacowanych modeli. sB0, sB1, sB2 – błędy standardowe parametrów.				

Źródło: opracowanie własne.

Prognozy wskazują na wzrost wszystkich badanych zmiennych w kolejnych latach. Przewidywana liczba zarejestrowanych pielęgniarek wzrośnie o ponad 5600 w 2024 r. w porównaniu z rokiem wcześniejszym. W kolejnych latach liczba zarejestrowanych pielęgniarek będzie wzrastać coraz szybciej i w 2026 r. wzrost wyniesie niemal 6300 pielęgniarek. Podobnie w przypadku liczby zarejestrowanych położnych, ich przewidywany przyrost w kolejnych latach będzie wynosił od 860 osób w 2024 r. do ponad 900 w 2026 r. Z kolei w przypadku pracujących pielęgniarek i położnych przewiduje się, iż nastąpi stały wzrost ich

liczby w analizowanych latach, co odzwierciedlają liniowe funkcje regresji. Prognozowana liczba pracujących pielęgniarek w latach 2024–2026 będzie wzrastała średnio o 2230 osób rocznie, zaś w przypadku położnych wzrost w tym okresie będzie wynosił 490 osób rocznie.

Obliczone błędy prognoz *ex-post* są bardzo niskie w przypadku wszystkich modeli. Różnice w poziomie błędów *ex-post* w modelach są niewielkie. Wartości błędów MAPE wahają się od 0,05%, w przypadku modelu funkcji trendu opisującego liczbę położnych zarejestrowanych, do 0,3% dla modelu funkcji trendu charakteryzującego liczbę położnych pracujących. Oscylujące wokół zera wartości błędów ME i MPE świadczą o braku występowania błędów o charakterze systematycznym. Z kolei relatywnie niewielkie różnice między błędami MAE a RMSE, szczególnie w przypadku zarejestrowanych położnych i pielęgniarek świadczą o niewielkim zróżnicowaniu wartości błędów prognoz w poszczególnych okresach czasu.

Tabela 2. Ocena jakości prognoz wybranych modeli funkcji trendu

Wyszczególnienie	Pielęgniarki		Położne	
	zarejestrowane	pracujące	zarejestrowane	pracujące
Dopasowany R2	99,94%	99,45%	99,99%	99,49%
ME	0,00	0,00	0,00	0,00
MAE	221,03	369,42	18,41	82,68
MSE	71679,86	245298,36	473,34	11039,34
RMSE	267,73	495,28	21,76	105,07
MPE	0,000%	0,000%	0,000%	-0,001%
MAPE	0,073%	0,163%	0,048%	0,305%
Standardowy błąd predykcji <i>ex-ante</i>				
t+1	374	652	30	138
t+2	389	679	32	144
t+3	406	708	33	150
Względny błąd predykcji <i>ex-ante</i>				
t+1	0,115%	0,271%	0,070%	0,456%
t+2	0,118%	0,279%	0,072%	0,467%
t+3	0,121%	0,289%	0,073%	0,480%
Prognozowane wartości dla horyzontu				
t+1	324 239	240 999	43 129	30 336
t+2	330 200	243 229	44 012	30 826
t+3	336 487	245 459	44 915	31 316

Źródło: opracowanie własne.

Wartości błędów *ex-ante* także wskazują na bardzo dobrą jakość prognoz (tabela 2). Wraz ze wzrostem horyzontu prognoz rosną wartości błędów *ex-ante*, co jest regułą, jednak wzrost błędów jest relatywnie niski. Najniższe wartości względnych błędów predykcji uzyskano w przypadku prognoz dla zarejestrowanych położnych. Z kolei najwyższe, ale wciąż bardzo niskie, względne błędy predykcji uzyskano w prognozie liczby położnych pracujących. Podobnie w przypadku prognozowania liczby pielęgniarek w Polsce, wyższe wartości względnych błędów prognoz oszacowano w przypadku pracujących niż w przypadku zarejestrowanych pielęgniarek. Różnice te można wytłumaczyć tym, że relatywnie łatwiej jest przewidzieć zmiany w liczbie zarejestrowanych pielęgniarek i położnych niż pracujących w tych zawodach. Na wzrost liczby zarejestrowanych pielęgniarek i położnych wpływa głównie liczba absolwentów studiów na tych kierunkach, natomiast wzrost liczby pracujących w tych zawodach nie jest jednoznaczny z liczbą absolwentów, gdyż nie wszyscy kończący studia podejmują pracę we wskazanych zawodach.

Zakończenie

Badania wykazały, że liczba pielęgniarek i położnych w Polsce, zarówno zarejestrowanych, jak i pracujących, w latach 2013–2023 charakteryzowała się stabilnym wzrostem. Pozwala to na wykorzystanie w przyszłości przy prognozowaniu liczby pielęgniarek i położnych modeli ekstrapolacji funkcji trendu. W przypadku każdej z czterech prognozowanych zmiennych uzyskano funkcję trendu o bardzo wysokim dopasowaniu (dopasowane współczynniki determinacji powyżej 99%), o istotnie różniących się od zera parametrach strukturalnych oraz poprawnym rozkładzie składnika resztowego. Pozwoliło to na obliczenie prognoz, które było obarczone bardzo niskimi wartościami błędów *ex-post* i *ex-ante*.

Prognozowana przy pomocy modeli ekstrapolacji funkcji trendu liczba pielęgniarek zarejestrowanych wzrośnie z ponad 324 tys. osób w 2024 r. do ponad 336 tys. osób w 2026 r. Z kolei przewidywana liczba pielęgniarek pracujących w zawodzie wzrośnie w tym okresie z 241 tys. do 245 tys. osób. Podobne prognozy dotyczą liczby zarejestrowanych i pracujących położnych. W przypadku pierwszej grupy prognozowana liczba położnych w latach 2024–2026 wzrośnie z 43,1 tys. osób do 44,9 tys. osób, zaś w przypadku położnych pracujących w zawodzie ich liczba wzrośnie w tym okresie z 30,3 tys. do 31,3 tys. osób. Przedstawione wyniki pozwalają na pozytywną weryfikację postawionej w opracowaniu hipotezy.

Należy zwrócić uwagę, iż prognozowanie z wykorzystaniem modeli tendencji rozwojowej wymaga zachowania założeń teorii predykcji. Szczególnie istotne jest założenie dotyczące stabilności modelu w okresie prognozy, które relatywnie często nie jest spełnione w przypadku prognoz dla dłuższego horyzontu. Taka sytuacja może mieć miejsce w przypadku badanych zmiennych, zwłaszcza w przypadku pielęgniarek. Jak wskazują badania, liczba pielęgniarek w Polsce jest niewystarczająca, a zapotrzebowanie na pracę pielęgniarek będzie wzrastać w przyszłości. Warto zatem pogłębić badania w tym zakresie, wykorzystując inne metody prognostyczne czy też modele przyczynowo-skutkowe do wyjaśnienia czynników warunkujących liczbę pielęgniarek w Polsce. Warto również prowadzić badania, które mogą wskazać czynniki determinujące wybór zawodu pielęgniarki i położnej przez osoby młode, by można było podjąć działania na szczeblu państwowym zmierzające do zwiększenia liczby absolwentów, którzy podejmą pracę w tych zawodach.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 450.

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 814 z późn. zm.

Pozostałe źródła

Gumtree. (2017). *Raport Gumtree 2017. Aktywni+. Przyszłość rynku pracy*. Pobrano z <https://delab.uw.edu.pl/raporty/aktywni-przyszlosc-ryнку-pracy/> (1.07.2024).

International Labour Organization. (1998). *Terms of Employment and Working Conditions in Health Sector Reforms: Report for Discussion at the Joint Meeting on Terms of Employment and Working Conditions in Health Sector Reforms*. Geneva: International Labour Organization.

Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych. (2023). *Raport o stanie pielęgniarstwa i położnictwa w Polsce*. Pobrano z <https://nipip.pl/wp-content/uploads/2023/12/RAPORT-O-STANIE-PIELEGNIARSTWA-I-P-LOZNICTWA-W-POLSCE-MAJ-2023.pdf> (7.06.2025).

Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych. (2010). *Wstępna ocena zasobów kadrowych pielęgniarek i położnych w Polsce, do roku 2020*. Warszawa: Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych.

- Ostrzycka, B. (2020). *Wytyczne do stosowania przez pielęgniarki POZ w czasie epidemii wirusa SARS-CoV-2*. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/zdrowie/aktualizacja-wytycznych-do-stosowania-przez-pielengniarki-poz-w-czasie-epidemii-wirusa-sars-cov-2> (5.02.2025).
- Nowości Handlowe. (2024). *Ranking społecznie poważanych zawodów 2023*. Pobrano z <https://nowoscihandlowe.pl/ranking-spoecznie-powazanych-zawodow-2023/> (1.07.2024).

Literatura

- Bartosiewicz, A., Jacek, A. (2020). Strategie rozwoju i wyzwania pielęgniarstwa w Polsce i na świecie. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza*, 30(112), 69–83. doi: 10.15584/znurprawo.2020.30.4.
- Baumann, A., Crea-Arsenio, M. (2023). The Crisis in the Nursing Labour Market: Canadian Policy Perspectives. *Healthcare*, 11(13), 1954. doi: 10.3390/healthcare11131954.
- Bąk-Sosnowska, M., Gruszczyńska, M., Tokarz, A. (2021). Well-Being of Nurses and Working Conditions—Are Polish Nurses Different from Doctors and Midwives in Terms of Professional Quality of Life? *Nursing Open*, 8(1), 87–95. doi: 10.1002/nop2.606.
- Boniol, M., Kunjumen, T., Nair, T. S., Siyam, A., Campbell, J., Diallo, K. (2022). The Global Health Workforce Stock and Distribution in 2020 and 2030: A Threat to Equity and “Universal” Health Coverage? *BMJ Global Health*, 6, e009316. doi: 10.1136/bmjgh-2022-009316.
- Cieślak, M. (red.). (2002). *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Cordey, S., Moncrieff, G., Cull, J., Sarian, A. (2022). “There’s Only So Much You Can Be Pushed”: Magnification of the Maternity Staffing Crisis by the 2020/21 COVID-19 Pandemic. *BJOG: An International Journal of Obstetrics and Gynaecology*, 129(8), 1408–1409. doi: 10.1111/1471-0528.17203.
- Czaplicka-Kozłowska, I. (2013). Planowanie zatrudnienia. W: R. Walkowiak, I. Z. Czaplicka-Kozłowska, A. J. Kozłowski, S. Stachowska. *Zarządzanie potencjałem społecznym organizacji* (s. 31–52). Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
- Domagała, A. (2013). Planowanie kadr medycznych systemu zdrowotnego – potrzeba czy konieczność? *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, 11(2), 148–158.
- Golnau, W., Litwin, J. (2007). Planowanie zasobów ludzkich. W: W. Golnau (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi* (s. 91–122). Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.

- Hamulczuk, M., Stańko, S. (2011). Istota prognozowania na podstawie szeregów czasowych. W: Hamulczuk M. (red.). *Prognozowanie cen surowców rolnych z wykorzystaniem modeli szeregów czasowych* (s. 11–34). Program Wieloletni 2011–2014, 10. Warszawa: Wydawnictwo IERiGŻ-PIB.
- Hamulczuk, M., Stańko, S. (2013). Podstawy modelowania i prognozowania ilościowego. W: S. Stańko (red.). *Prognozowanie w agrobiznesie. Teoria i metody zastosowania* (s. 45–76). Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Jaworzyńska, M., Pac-Kożuchowska, E. (2023). Propozycja zmian w systemie opieki zdrowotnej w świetle badań opinii pielęgniarek. *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, 21(1), 18–22.
- Jeong, S. (2024). Forecast Accuracy of Demand for Registered Nurses and Its Determinants in South Korea. *Human Resources for Health*, 22(1), 44. doi: 10.1186/s12960-024-00910-3.
- Karkowski, T. A., Banaś, M. (2020). Luka pokoleniowa wśród pielęgniarek w Polsce – przyczyny i perspektywy zmian. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 133(2), 55–66. doi: 10.5604/01.3001.0014.0733.
- Kisielińska, J. (2012). *Podstawy ekonometrii w Excelu*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Kołodziej, A. (2014). Czynniki określające status społeczny pielęgniarki. *Hygeia Public Health*, 49(1), 69–74.
- Kosicka, B., Ksykiewicz-Dorota, A. (2014). Przetwarzanie informacji i identyfikacja problemów pielęgnacyjnych w pielęgniarstwie podejmowaniu decyzji. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 15(12/1), 103–120.
- Kostera, M. (1992). Planowanie polityki zatrudnienia. *Przegląd Organizacji*, 11, 24–25.
- Kvist, T., Mäntynen, R., Partanen, P., Turunen, H., Miettinen, M., Vehviläinen-Julkunen, K. (2012). The Job Satisfaction of Finnish Nursing Staff: The Development of a Job Satisfaction Scale and Survey Results. *Nursing Research and Practice*, 210509. doi: 10.1155/2012/210509.
- Lipowski, P., Mydel, M. (2022). Kwalifikacje zawodowe wybranych zawodów medycznych – charakterystyka wymogów prawnych i aspektów praktycznych. *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, 20(4), 121–127.
- Listwan, T., Kawka, T. (2010). Dobór pracowników. W: T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami* (s. 101–147). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Olszak, E. (2014). Nowoczesny dobór personelu – kierunki rozwoju metod i narzędzi w rekrutacji i selekcji. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 349, 283–294.

- Olszewski, G. (2021). Planowanie personelu, rekrutacja i selekcja pracowników. W: I. Żuchowski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi (istota, uwarunkowania, komponenty, specyfika)* (s. 61–104). Ostrołęka: Wydawnictwo Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego im. Adama Chętnika.
- Proniewicz, J. (2017). Prognoza liczby pielęgniarek w Polsce na lata 2017–2027. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 340, 99–115.
- Squires, A., Jylhä, V., Jun, J., Ensio, A., Kinnunen, J. (2017). A Scoping Review of Nursing Workforce Planning and Forecasting Research. *Journal of Nursing Management*, 25(8), 587–596. doi: 10.1111/jonm.12510.
- Stańko, S. (1999). *Prognozowanie w rolnictwie*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Wasilewska, E. (2011). *Statystyka opisowa od podstaw*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- West, M., Bailey, S., Williams, E. (2020). *The Courage of Compassion: Supporting Nurses and Midwives to Deliver High-Quality Care*. The King's Fund. Pobrano z <https://www.kingsfund.org.uk/insight-and-analysis/reports/courage-compassion-supporting-nurses-midwives> (20.02.2025).
- Winkelmann, J., Muench, U., Maier, C. B. (2020). Time Trends in the Regional Distribution of Physicians, Nurses and Midwives in Europe. *BMC Health Service Research*, 20, 937. doi: 10.1186/s12913-020-05760-y.
- Wyřębek, A., Klimanek, J., Misztal, A., Szlendak, B., Bączek, G. (2024). Knowledge of women in Poland on the profession and competencies of a midwife. *European Journal of Midwifery*, 8(11), 1–7. doi: 10.18332/ejm/183910.

Jerzy NikolajewUniwersytet Rzeszowski; e-mail: jerzy-nikolajew@wp.pl <https://orcid.org/0000-0003-1505-9710>

Realizacja prawa do bezpłatnej pomocy prawnej na przykładzie rozwiązań przyjętych w niektórych państwach europejskich

**Implementation of the Right to Free Legal Aid
on the Example of Solutions Adopted in Some European Countries**

Streszczenie

Instytucja bezpłatnej pomocy prawnej to rozwiązanie ustawowe przyjęte w większości państw współczesnej Europy. Gwarancje ustawowe, a w przypadku Belgii także konstytucyjne, zapewniają osobom pozostającym w trudnej dla siebie sytuacji, także materialnej, uzyskanie pomocy ze strony państwa finansującego koszty profesjonalnej pomocy prawnej. Analiza rozwiązań prawnych i praktyki stosowania przepisów dotyczących bezpłatnej pomocy prawnej w Niemczech, Francji, Belgii, Holandii, Szwecji i Chorwacji przekonuje o konieczności dalszego stosowania i usprawniania funkcjonowania tej instytucji w każdym demokratycznym państwie prawnym. Mimo różnic występujących w poszczególnych porządkach prawnych warto zwrócić uwagę na potrzebę rozpropagowania idei bezpłatnej pomocy prawnej, pomocy obywatelskiej i edukacji prawnej, także w państwach, w których takie rozwiązania nie zostały jeszcze przyjęte.

Celem artykułu jest wskazanie podobieństw oraz różnic dotyczących przyjętych rozwiązań w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej na przykładzie wybranych państw europejskich.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpłatna pomoc prawna, prawo ubogich, wsparcie obywatelskie, gwarancje ustawowe

Summary

The institution of free legal aid is a solution adopted in most countries of modern Europe. The statutory and, in the case of Belgium, also constitutional guarantees, ensure that people in a difficult situation, including financial one, receive help from the state financing the costs of professional legal assistance. The analysis of legal solutions and practice of applying the provision of free legal aid in Germany, France, Belgium, the Netherlands, Sweden and Croatia proves the need to continue to apply and improve the functioning of this institution in every democratic state ruled by law. Despite the differences in individual legal systems, the need to promote the idea of free legal assistance and legal education also in countries where such solutions have not yet been adopted is noteworthy.

The aim of the article is to indicate similarities and differences in the adopted solutions in the field of free legal aid on the example of selected European countries.

KEYWORDS: free legal assistance, poor law, civic support, statutory guarantees

Wprowadzenie

Prawo do uzyskania pomocy prawnej przysługujące wszystkim osobom, które potrzebują profesjonalnego wsparcia, to jedno z podstawowych uprawnień obywatelskich. Gwarantowane jest konstytucyjnie lub ustawowo i ma zapewniać równy dostęp, także osobom niezamożnym, dla których wydatek związany z pokryciem kosztów profesjonalnej obsługi prawnej nie jest możliwy ze względów majątkowych (Jabłoński, 2019, s. 86). W takim przypadku koszty obsługi prawnej są opłacane z budżetu państwa. Prawo to, co do zasady, ma znosić dysproporcje w równym traktowaniu obywateli, bez względu na ich cenzus majątkowy (Płoszka, 2019). Słuszne założenie, że ubogi nie powinien być w żaden sposób dyskryminowany, również w dostępie do usług prawnych, potwierdzone zostało w formie ustawowej w większości państw europejskich (Furman-Łajszczak, 2014, s. 5–8). W niniejszym opracowaniu przedstawiono rozwiązania przyjęte w wybranych państwach europejskich. Zastosowano w nim kryterium geograficznej bliskości (Niemcy i Francja, Belgia i Holandia), a także zróżnicowania „na mapie” – w przypadku Szwecji i Chorwacji, chociaż różnice związane są też ze strukturą administracyjną oraz centrami i regionami koordynującymi zadania pomocowe prowadzone w tych państwach. W każdym jednak przypadku *in fine* chodzi przecież o zapewnienie właściwego poziomu usług prawniczych i profesjonalnego załatwienia spraw wymagających specjalistycznej wiedzy. W większości rozwiązań europejskich wykorzystywana jest pomoc dla tej grupy osób również dzięki aktywności samorządów prawniczych (głównie adwokackich) oraz ze strony sądów powszechnych na etapie przedsądowym i sądowym (Wiaderek, 2017, s. 2–3).

Wybór tematu tego opracowania uwzględnia też aspekt praktyczny, gdyż bezpłatna pomoc prawna to odpowiedź (*aliter* prawidłowa reakcja) ze strony organów państwa na potrzeby tej części społeczeństwa, która jest niezamożna i nie jest w stanie samodzielnie załatwić spraw sądowych oraz administracyjnych, co w sytuacji postępującej pauperyzacji niektórych grup społecznych wydaje się rozwiązaniem przydatnym i, co do zasady, dobrze przemyślanym (Peisert, Schimanek, Waszak, Winiarska, 2013, s. 15).

1. Rozwiązania niemieckie

Charakterystyczną cechą niemieckiego systemu bezpłatnej pomocy prawnej jest brak instytucji na poziomie centralnym, która koordynowałaby działania podmiotów uprawnionych (jednocześnie zobowiązanych) do świadczenia pomocy. System ten funkcjonuje w oparciu o działalność prywatnych prawników zatrudnionych w kancelariach prawnych. Ich aktywność koncentruje się przede wszystkim na podejmowaniu czynności w postępowaniu przed sądem. W Niemczech bezpłatna pomoc prawna udzielana jest na podstawie przepisów, które obejmują swoim zakresem udzielanie pomocy prawnej, jednak z wyłączeniem spraw karnych. Co istotne, ustawa o pomocy prawnej w zakresie doradztwa i reprezentacji normuje udzielanie tej pomocy również na etapie postępowania przedsądowego.

Należy uwzględnić także fakt, iż to prywatni prawnicy mają zapewniać usługi poradnictwa prawnego w ramach niemieckiego systemu. Innymi podmiotami, które udzielają tej pomocy, ale w ograniczonym już zakresie, są sądy. W każdym z sądów rejonowych (w praktyce będącym pierwszym miejscem, do którego potrzebujący wsparcia się udają) działa wyodrębniona komórka organizacyjna, której zadaniem jest dostarczanie podstawowej informacji prawnej i udostępnianie wniosków o przyznanie pomocy prawnej (również na etapie przedsądowym). Warunkiem skorzystania z tej pomocy jest uzyskanie certyfikatu, wydawanego przez sąd po weryfikacji kryteriów ekonomicznych i po zbadaniu charakteru danej sprawy. Praktyka sprowadza się do tego, że jeśli uprawniony zgłosi się w pierwszej kolejności do prawnika, to ten występuje o taki certyfikat (Kilian, 2011).

Jednocześnie brakuje w systemie niemieckim centralnego źródła finansowania, czyli pochodzącego z budżetu krajowego. Dlatego też budżet każdego z niemieckich landów powinien posiadać wyodrębnioną kwotę z przeznaczeniem na poradnictwo prawne. Taka organizacja systemu powoduje, iż brak jest instytucji na szczeblu federalnym odpowiedzialnej za całość systemu pomocowego, nie tylko w zakresie rozliczenia tych usług. Brak kontroli wydatków, a także brak wyraźnej aktywności mającej na celu podnoszenie świadomości prawnej społeczeństwa, powoduje, iż jego efektywność jest nieznaczną.

2. Rozwiązania francuskie

Francja, podobnie jak Niemcy, nie zdecydowała się na utworzenie centralnego podmiotu koordynującego działania systemu bezpłatnej pomocy prawnej.

Regulacja prawna normująca przedmiotową problematykę znalazła się w ustawie z dnia 10 lipca 1991 r. o pomocy prawnej (*Service Public Aide Jurisdictionnelle*, b.d.), która odnosi się zarówno do dostępu do pomocy prawnej na etapie postępowania przedsądowego, jak i na etapie postępowania sądowego. Na szczeblu centralnym funkcję tę pełni Biuro Pomocy Prawnej (*Conseil départemental de l'accès au droit – CDAD*) powołane do życia na mocy powyższej ustawy. Jest to jednostka organizacyjna wyposażona w osobowość prawną, która odpowiada za przyznawanie pomocy prawnej na etapie przedsądowym, nie jest uprawniona do koordynacji pomocy traktowanej kompleksowo.

Etap przedsądowy, zgodnie z ustawą, obejmuje udzielanie informacji o prawach i obowiązkach, udzielanie porad prawnych, pomoc w sporządzaniu dokumentów oraz we właściwym realizowaniu uprawnień i obowiązków, a także profesjonalne wsparcie w procedurach pozasądowych (*Vie-publique.fr*, b.d.). Pomoc prawna na etapie przedsądowym świadczona jest także przez tzw. *Maisons de justices et du droit* (domy sprawiedliwości i prawa) oraz przez szereg organizacji pozarządowych. Francuskie domy sprawiedliwości i prawa odpowiedzialne są za udzielanie porad prawnych w ramach podstawowego poradnictwa prawnego. Adwokaci pełnią w siedzibie domu sprawiedliwości i prawa dyżury, podczas których udzielana jest pomoc w sprawach mniej skomplikowanych. W sprawach bardziej zawiłych osoby potrzebujące pomocy kierowane są do wyznaczonych adwokatów, którzy otrzymują z tego tytułu wynagrodzenie od Rady Adwokackiej.

Trzeba zaznaczyć, że CDAD prowadzi działalność przy każdym z Sądów Wielkiej Instancji (*Tribunal de Grande Instance*) mieszczących się w stolicach poszczególnych departamentów. Ponadto biura CDAD działają także przy Sądzie Kasacyjnym, Radzie Stanu i Komisji ds. Uchodźców. Każde z biur posiada wydodrębnione sekcje, w ramach których rozpoznawane są wnioski w sprawach toczących się przed sądami administracyjnymi w I instancji oraz w przypadku złożenia odwołania do Rady Stanu, a także przed sądami powszechnymi w I instancji oraz Sądem Przysięgłych. Środki finansowe zabezpieczające tego rodzaju działalność pochodzą z budżetu państwa, budżetów samorządów zawodowych prawników, z dotacji przyznawanych przez władze lokalne, instytucje publiczne, instytucje zabezpieczenia społecznego, a także z wszelkich innych dopuszczalnych (niezakazanych) źródeł.

Osobami uprawnionymi do uzyskania pomocy prawnej są osoby fizyczne, nieposiadające wystarczających środków do sfinansowania usług prawnika. Uprawnieni mogą liczyć na sfinansowanie całości lub części kosztów pomocy prawnej. Skorzystać z niej mogą obywatele francuscy oraz obywatele Unii

Europejskiej, a także osoby przebywające na terytorium Francji (na stałe lub tymczasowo). W sytuacjach szczególnych pomoc prawną mogą otrzymać także osoby niespełniające wymagań przewidzianych do jej uzyskania, gdy okoliczności sprawy przemawiają za jej udzieleniem. Tych wymogów nie muszą spełniać osoby nieletnie, podejrzani, oskarżeni, skazani oraz świadkowie korzystający z ochrony prawnej, a także powodowie występujący w procesie cywilnym. Pomoc taką otrzymać mogą także osoby oczekujące na nadanie im statusu uchodźcy. Jednak koniecznym warunkiem jest tu spełnienie kryterium dochodowego. Przy określaniu stopnia zdolności beneficjenta do ponoszenia kosztów pomocy prawnej brane są pod uwagę dochody uzyskiwane w skali całego roku. Decydujące znaczenie będą miały okoliczności, np. wysokość wynagrodzenia za pracę, pobieranie renty bądź emerytury, uzyskiwanie dochodów z najmu, zwyczajowe koszty utrzymania wnioskodawcy, jego małżonka oraz osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, a także posiadanie nieruchomości lub ruchomości. Nie są brane pod uwagę natomiast uzyskiwane przez wnioskodawcę świadczenia rodzinne.

3. Rozwiązania belgijskie

Zasadniczo system nieodpłatnej pomocy prawnej w Belgii odznacza się specyfiką wynikającą z bogactwa kulturowego przy jednoczesnej złożoności całej struktury organizacyjnej kraju. Belgia jest przecież państwem federalnym składającym się ze wspólnot (*communautés*) i regionów (*régions*). Do kompetencji wspólnot należą w szczególności kultura i edukacja, a do kompetencji regionów – polityka gospodarcza i ochrona środowiska. W celu wykonywania tych kompetencji każda wspólnota i każdy region posiadają parlament. Na niższym szczeblu podziału terytorialnego belgijskie terytorium dzieli się na prowincje (*provinces*) i gminy (*communes*). Na swoim poziomie rady prowincji i rady gmin wydają również rozporządzenia oraz ordonanse w dziedzinach objętych ich kompetencjami, np. bezpieczeństwa publicznego, wywozu śmieci, kultury oraz edukacji na szczeblu prowincji i gmin. Zarządy prowincji oraz zarządy gmin wykonują te rozporządzenia, a w granicach swoich uprawnień także normy nadrzędne, takie jak ustawy, dekrety, ordonanse i zarządzenia (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, b.d.).

Trzeba jednak zauważyć, że przedstawiony powyżej – zupełnie nieprzypadkowo – podział administracyjny kraju oraz brak jednolitych struktur w każdej z tych jednostek nie pozwalają na jednoznaczną ocenę systemu nieodpłatnej

pomocy prawnej funkcjonującej w Belgii. Do 1993 r. świadczenie darmowej pomocy prawnej stanowiło domenę profesjonalnych prawników, którzy tego rodzaju aktywność podejmowali w formie wolontariatu. Od 1993 r. dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej stał się prawem gwarantowanym konstytucyjnie, co z kolei stanowiło grunt do rozpoczęcia procesu legislacyjnego skutkującego uchwaleniem w 1998 r. przepisów, na podstawie których przyjęto, że pomoc prawna dostarczana ma być za pośrednictwem dwóch instytucji: Komisji Pomocy Prawnej (Commission for Legal Aid) oraz Urzędu Pomocy Prawnej (Bureau for Legal Aid). Pierwsza z nich miała udzielać pomocy na etapie przedsądowym, druga zaś na etapie postępowania sądowego. Celem utworzenia Komisji Pomocy Prawnej było ujednolicenie systemu bezpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Brakowało bowiem wcześniej instytucji o charakterze centralnym koordynującej działanie całego krajowego systemu pomocowego. W skład każdej z komisji weszli członkowie lokalnych izb adwokackich, członkowie organizacji pomocy społecznej oraz innych organizacji, np. konsumenckich. Na mocy tej ustawy prawnicy zobowiązani zostali do organizacji dyżurów. Taka podstawowa pomoc prawna dostępna jest dla każdego obywatela, ale ogranicza się do udzielania porad prawnych oraz informacji prawnej. Nie obejmuje jednak swym zakresem sporządzania pism procesowych czy umów, w odróżnieniu od zakresu działalności organizacji społecznych, które mogą sporządzać wszelkiego rodzaju pisma oraz uczestniczyć w procesie mediacji. Działalność komisji finansowana jest z jednego źródła, choć zasady ich funkcjonowania znacznie się od siebie różnią. Jednocześnie brakuje organu centralnego, który kontrolowałby jednolitą praktykę lub wprost określał zasady działalności komisji, a tym samym pełniłby funkcje koordynacyjne i nadzorcze (International Legal Aid Group, 2011).

Świadczenie pomocy na etapie sądowym wykazuje pewne odrębności względem stadium wcześniejszego. W pierwszej kolejności wskazać należy na to, iż podstawowym wyznacznikiem przyznania pomocy prawnej jest analiza sytuacji finansowej osoby ubiegającej się o tego rodzaju pomoc. Jeśli zatem taka analiza wykaże, iż osoba nie będzie mogła skorzystać z pomocy prawnej, koszty jej udzielenia pokrywa ubezpieczyciel lub samodzielnie zainteresowana osoba. Uprawnionymi do złożenia wniosku jest kilka podmiotów, np. prawnik, z którym osoba konsultowała sprawę, czy organizacja świadcząca podstawowe poradnictwo prawne. Ponadto pomoc taka może zostać przyznana na wniosek organu ścigania lub sądu karnego. Pomoc prawna jest zatem pokrywana w całości bądź w części przez państwo. Przewodniczący Urzędu Pomocy Prawnej podejmuje decyzję o przyznaniu lub odmowie udzielenia takiej pomocy prawnej, jednocześnie poddaje analizie sytuację osoby składającej wniosek oraz członków jej rodziny.

Pomoc może być przyznana tym osobom, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, np. niepełnosprawnym, korzystającym z pomocy socjalnej, nieletnim czy osobom starszym, a także osobom zatrzymanym oraz cierpiącym na zaburzenia psychiczne (Parlicki, 2012, s. 120–123).

4. Rozwiązania holenderskie

Holandia gwarantuje konstytucyjne prawo do pomocy prawnej obywatelom, w sytuacji gdy nie dysponują oni środkami koniecznymi do pokrycia tych kosztów. Funkcjonujący w Holandii system opiera się na modelu wyodrębniającym centralną instytucję czuwającą nad organizowaniem tej pomocy – Legal Aid Board (Zarząd Pomocy Prawnej). Regulacją prawną normatywizującą zagadnienie pomocy prawnej w Holandii jest Legal Aid Act z 1994 r. (ustawa o pomocy prawnej; Legislative Council, b.d.), która wprowadziła dwustopniowy system udzielania bezpłatnej pomocy prawnej. Poziom podstawowy stanowią tam tzw. Legal Services Counters (Punkty Obsługi Prawnej), będące w istocie ośrodkami pierwszego kontaktu dla potencjalnych beneficjentów pomocy prawnej. Sprawy cechujące się większym stopniem skomplikowania powierzane są prywatnym prawnikom oraz mediatorom. Wybór prawnika lub mediatora odbywa się na podstawie: jego specjalizacji, dostępności, odległości kancelarii prawniczej lub mediacyjnej od punktu pomocowego oraz liczby odesłanych do niego w określonym czasie klientów. Beneficjenci mogą uzyskać pomoc bezpośrednio od prawników, bez konieczności „przejścia” pierwszego stopnia tej struktury. Punkty takie powstawały w latach 2003–2006 w związku z prowadzoną wtedy reformą systemu pomocy prawnej i odtąd świadczą pomoc z zakresu prawa cywilnego, karnego, administracyjnego oraz imigracyjnego. Legal Services Counters funkcjonują w około 30 miejscowościach i są umiejscowione w taki sposób, by zapewnić uprawnionym jak najłatwiejszy dostęp w zasięgu komunikacji publicznej. Ich zadaniem jest udzielanie podstawowej pomocy i informacji prawnej. Celem działalności jest również wyjaśnianie złożoności problemów prawnych i wynikłych z nich sporów już na ich wczesnym etapie. Takie założenie ma skutkować maksymalną redukcją kosztów po stronie samego zainteresowanego, ale finalnie także całego społeczeństwa. Każdy z punktów ma zapewniać dostęp co najmniej do sześciu doradców, w tym do tzw. *paralegals*. Holendrzy dostrzegają rosnące zapotrzebowanie na tego rodzaju pomoc prawną i wskazują na konieczność powiększenia grupy specjalistów zdolnych do udzielania wsparcia merytorycznego. Idea angażowania *paralegals* w świadczenie

bezpłatnej pomocy prawnej zyskuje coraz większą popularność, szczególnie wśród mniej zamożnych Holendrów (Raad voor Rechtsbijstand, b.d.).

Legal Aid Board, będąca centralną instytucją pomocową, czuwa nad całością funkcjonowania holenderskiego systemu. Pełni także funkcję doradczą wobec Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie określania zapotrzebowania społeczeństwa na pomoc prawną oraz co do sposobu dostarczania jej osobom uprawnionym. Prowadzi rejestr prywatnych prawników i wydaje tzw. certyfikaty będące *de facto* oświadczeniami o uprawnieniu do zwolnienia z opłat za czynności podejmowane przez prawnika. Legal Aid Board finansuje swoją działalność dzięki środkom pochodzącym z Ministerstwa Sprawiedliwości, które przeznacza następnie na wynagrodzenia prawników i mediatorów w wysokości uzależnionej od charakteru (stopnia skomplikowania) konkretnej sprawy. Narzędziem uzupełniającym system wsparcia prawniczego dla potrzebujących jest dynamicznie rozwijający się system udostępniania informacji, który cieszy się dużą popularnością społeczeństwa. Realizowany jest za pośrednictwem serwisu Rechtwijzer (Rechtwijzer, b.d.), tzw. Mapy do Sprawiedliwości (Roadmap to Justice), a tym samym wpisuje się w ideę popularyzowania dostępu do informacji prawnej i edukacji holenderskiego społeczeństwa.

Słusznym rozwiązaniem jest zobowiązanie uprawnionego do opłacenia, choć w niewielkiej części, kosztów pomocy prawnej. Idea ta ma za zadanie zapobiegać skutkom nieuzasadnionego kierowania spraw na drogę sądową i niepotrzebnego generowania kosztów w sprawach błahych. W szerszym kontekście ma zapewnić racjonalne wykorzystywanie środków publicznych asygnowanych na pomoc prawną (*System nieodpłatnego poradnictwa*, 2013, s. 22–23). Stąd też system holenderski uznać należy za strukturę posiadającą już mocne fundamenty w sferze świadczenia pomocy prawnej, a przyjęte rozwiązania z powodzeniem nadają się do recepcji do innych systemów prawnych.

5. Rozwiązania szwedzkie

Szwecja gwarantuje prawo do uzyskania pomocy prawnej zarówno na etapie przedsądowym, jak i sądowym każdemu, kto nie ma sposobności, by ją uzyskać w żadnej innej formie. Taka regulacja zawarta jest w ustawie o pomocy prawnej z 1996 r. Szwedzkie rozwiązanie przewiduje dwojaki model dostępu do pomocy prawnej. Jako podstawowy sposób finansowania pomocy przyjęto ten pochodzący z ubezpieczenia obejmującego także pomoc prawną. Dopiero w przypadku braku takiego ubezpieczenia koszty te pokrywa się z budżetu państwa. Powszechnym

rozwiązaniem jest włączenie ubezpieczeń pokrywających koszty pomocy prawnej w zakres innych rodzajów ubezpieczenia, np. mieszkania czy samochodu. Istotą realizacji tego finansowania jest fakt, iż sprawy, z którymi uprawnieni się zgłaszają, winny dotyczyć ich życia prywatnego (Sveriges Domstolar, b.d.)

Należy uwzględnić, że Szwecja należy do tych krajów, które utworzyły centralną instytucję odpowiedzialną za zarządzanie systemem pomocy prawnej. Legal Aid Authority (Urząd Pomocy Prawnej) został powołany na podstawie wskazanej powyżej ustawy z 1996 r. Pomoc ze strony państwa nosi zatem cechy wsparcia subsydiarnego. Organy państwa są zaangażowane, gdy uprawniony do uzyskania takiej pomocy nie może pokryć wydatków ze swojego ubezpieczenia. Objęcie ubezpieczeniem pomocy prawnej wyłącza więc przyznanie jej ze strony państwa. Główną ideą funkcjonowania systemu pomocy prawnej w Szwecji jest partycypowanie przez beneficjentów pomocy w kosztach jej udzielenia. Sytuacje, w których państwo pokrywa całość wydatków, należą do rzadkości. Nie bez znaczenia dla przyznania pomocy prawnej pozostaje również ocena celowości udzielania pomocy w konkretnej sprawie.

Jednak trzeba pamiętać, że wsparcie finansowe ze strony państwa szwedzkiego nie stanowi pomocy przyznawanej bezwarunkowo, gdyż kryterium decydującym jest tu ocena sytuacji materialnej osoby ubiegającej się o taką pomoc. Etapem koniecznym jest konsultacja z wykwalifikowanym prawnikiem (trwająca co najmniej godzinę), podczas której opracowywany jest plan dotyczący podejmowania najbardziej skutecznych w danej sprawie działań. Konsultacje tego rodzaju są odpłatne, według z góry określonej stawki, która może być wyznaczona na niższym poziomie w przypadku osób uzyskujących dochód poniżej kwoty określonej przepisami, a także w przypadku osób, które nie ukończyły 18. roku życia, nieposiadających żadnych dochodów. Po zakończeniu pierwszego, obowiązkowego etapu konsultacji, w zależności od ich wyniku, uprawniony składa wniosek o przyznanie pomocy prawnej. Wniosek ten może skierować do Urzędu Pomocy Prawnej, a jeśli sprawa toczy się przed sądem, to sąd decyduje o przyznaniu pomocy wnioskodawcy.

Jednocześnie szwedzka ustawa przewiduje pewne wyłączenia w zakresie dostępu do pomocy prawnej, pomimo spełnienia warunków formalnych do jej przyznania. Wyłączenia te dotyczą czynności prawnych wyraźnie wskazanych w przepisach prawa lub czynności polegających na sporządzeniu pism. Wyłączone z grona osób, które mogą ubiegać się o pomoc prawną, są te osoby, które korzystają z pomocy urzędowego obrońcy w sprawach karnych. Poza tym pomoc prawna określona w przepisach ustawy o pomocy prawnej kierowana

jest do obywateli szwedzkich oraz osób stale przebywających na terenie Szwecji (*System nieodpłatnego poradnictwa*, 2013, s. 23–24).

6. Rozwiązania chorwackie

Bezpłatna pomoc prawna została wprowadzona w Chorwacji ustawą z dnia 1 lutego 2009 r. (Free Legal Aid Act; Croatian Ministry of Justice, b.d.), tworząc fundamenty pod jednolitą i komplementarną strukturę całego systemu pomocowego. Mając na względzie gwarantowane przez normy prawa krajowego uprawnienia obywateli, Chorwacja rozpoczęła tym samym proces usprawniania mechanizmów udzielania potrzebującym nieodpłatnej pomocy prawnej.

Zasadniczo chorwacki system wsparcia tworzą biura regionalne (State Office Administration) oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Struktura jest dwustopniowa – decyzje o przyznaniu pomocy wydaje bowiem biuro regionalne, zaś Ministerstwo Sprawiedliwości (będące niejako organem II instancji) rozpoznaje odwołania od decyzji odmawiających udzielenia pomocy. Do kompetencji Ministerstwa Sprawiedliwości należy również rozpoznawanie skarg na adwokatów, którzy takiej pomocy odmawiają lub dopuszczają się uchybień w zakresie wykonywanych przez siebie obowiązków. Pomoc świadczona w ramach systemu może być udzielana przez różnych rodzajowo usługodawców: adwokatów, stowarzyszenia zarejestrowane przez ministra sprawiedliwości, związki zawodowe oraz kliniki prawa. Wśród wymienionych podmiotów tylko adwokaci mogą świadczyć pomoc zarówno na etapie przedsądowym, jak i na etapie postępowania przed sądem. Co więcej, tylko ta grupa usługodawców może odmówić udzielenia pomocy ze ściśle wskazanych w przepisach przyczyn, pozostałe podmioty są pozbawione takich uprawnień.

Uprawnionych do korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej można podzielić ze względu na poszczególne kryteria dostępu do takich świadczeń. Pierwszym jest niezdolność do poniesienia kosztów porady prawnika, bez uszczerbku dla własnego utrzymania. Drugie – podmiotowe – obejmuje: obywateli Chorwacji, cudzoziemców stale lub tymczasowo przebywających na terytorium Chorwacji, osoby, które uzyskały azyl, osoby ubiegające się o azyl w Chorwacji, którym na mocy innych przepisów nie jest świadczona pomoc prawna, a także małoletnich cudzoziemców. Spełnienie dodatkowych kryteriów, w tym finansowego, nie jest tu wymagane. Osobnym rozwiązaniem, raczej rzadko stosowanym w systemach prawnych innych państw, jest konieczność złożenia (oprócz formularza zgłoszeniowego) oświadczenia samego wnioskodawcy, jak i dorosłych członków

zamieszkujących we wspólnym gospodarstwie domowym, dotyczącego zgody na zweryfikowanie prawdziwości zamieszczonych tam danych, również w odniesieniu do wysokości uzyskiwanego dochodu (Croatian Ministry of Justice, b.d.).

Wśród uprawnionych, którzy o taką pomoc mogą się ubiegać, są ci, którzy nie są w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej bez narażenia swojego bytu, są odbiorcami świadczeń socjalnych, otrzymują od państwa świadczenia na podstawie ustawy o kombatantach i inwalidach wojennych. Wystarczająca jest przynależność do jednej z wymienionych grup. Uprawnieni do otrzymania pomocy prawnej są także małoletni, którzy dochodzą praw przed sądem wobec rodziców w odniesieniu do świadczeń im należnych z mocy prawa. Decyzja przyznająca pomoc prawną zawiera swego rodzaju instrukcję co do procedury jej udzielania. Osoba korzystająca z pomocy prawnej obowiązana jest wskazać dostawcę usługi, przy czym tylko adwokat może sporządzać wnioski do sądu, a co za tym idzie – reprezentować beneficjenta tej pomocy przed sądem.

Rozwiązania przyjęte przez Chorwację zasługują na aprobatę również z uwagi na racjonalne wykorzystywanie środków w ramach całego systemu pomocowego. Beneficjent może zatem uzyskać całkowite bądź tylko częściowe pokrycie kosztów pomocy prawnej. Partycypowanie w kosztach pomocy prawnej przez uprawnionego w takim zakresie, w jakim jest on w stanie ponieść, należy ocenić pozytywnie. Połowa środków przekazywana na pomoc prawną wykorzystywana jest w ramach swojej działalności przez stowarzyszenia i kliniki prawa (pomoc taką uzyskują z Ministerstwa Sprawiedliwości). Kolejnym słusznym rozwiązaniem stosowanym przez Chorwację jest wydawanie decyzji przyznających pomoc prawną na poziomie 90% środków przyznawanych w skali miesiąca. Pozostawienie 10% środków niejako w rezerwie pozwala na ich racjonalną dywersyfikację, szczególnie potrzebnych w sprawach nagłych, wymagających bezzwłocznej interwencji i niemożliwych wcześniej do przewidzenia.

Zakończenie

Konieczność wsparcia świadczonego przez organy państwa na rzecz osób niezamożnych, dla których korzystanie z odpłatnej pomocy prawnej może być przeszkodą nie do pokonania, stała się standardem dla wszystkich bez wyjątku społeczeństw obywatelskich. Szczególnie widoczne jest to od początku lat 90. ubiegłego stulecia, gdy wraz ze wzrostem świadomości prawnej obywateli podniósł się znacznie poziom kultury i edukacji prawnej, a oczekiwania społeczne zespolone zostały z potrzebą likwidacji dyskryminacji majątkowej w dostępie

do usług prawniczych. I choć nie ustalono jednego dla większości państw europejskich wzorca nieodpłatnej pomocy prawnej, to za każdym razem chodzi przecież o reakcję władz państwowych, która ma ułatwiać przyjęcie rozwiązania gwarantującego identyczną, czyli tak samo wysoką jakość usług prawniczych, zarówno w przypadku korzystania z nich odpłatnie, jak i bez ponoszenia kosztów przez ubogiego obywatela. Dlatego najczęściej to Ministerstwa Sprawiedliwości poszczególnych państw ponoszą koszty tych usług i w formie zryczałtowanej dokonują rekompensaty na rzecz profesjonalnych kancelarii prawniczych. W większości systemów przyjęto model ponoszenia 100% kosztów przez państwo, choć np. w przypadku Holandii przewidziano także częściowe partycypowanie w kosztach przez samych beneficjentów takiej pomocy, co należy traktować w kategoriach rozsądnej kontroli wydatków budżetowych pochodzących z zasobów państwowych. W przypadku Niemiec przewidziano finansowanie na poziomie regionalnym (landy), co stanowi odejście od ogólnych rozwiązań finansowania centralnego funkcjonujących w innych państwach. Nie obowiązuje też jeden model z centralnym organem koordynującym pomoc, gdyż stosuje się także rozwiązania polegające na istnieniu tylko regionalnych ośrodków wsparcia. Innym sposobem wpływu na bezzasadne wydatkowanie środków na cele bezpłatnej pomocy prawnej może być przykład szwedzki polegający na możliwości uzyskania pomocy dopiero po przeprowadzeniu wstępnej konsultacji z prawnikiem. Obydwa modele są obce polskiemu ustawodawcy, gdyż w przyjętych rozwiązaniach wystarczającą przesłanką do udzielenia pomocy prawnej w Polsce w formie bezpłatnej jest wyłącznie złożenie oświadczenia (niepodlegającego weryfikacji w żaden sposób) o niezdolności osoby ubiegającej się o taką pomoc. W każdym z państw objętych niniejszą analizą pomoc bezpłatną zapewniono na podstawie ustawy, a w przypadku Belgii dodatkowo zagwarantowano ją w ustawie zasadniczej (*Constitution Belge*, b.d.). Wspólną cechą charakterystyczną dla powyższych rozwiązań jest możliwość uzyskania pomocy na etapie przedsądowym i dalej – w sądzie. Ponadto Chorwacja stosuje model wsparcia nie tylko swoich obywateli, ale także azylantów i uchodźców, co w zdecydowany sposób poszerza krąg osób uprawnionych do uzyskania pomocy, bez preferencji dla swoich obywateli.

W zaprezentowanym zestawieniu świadomie zostały pominięte polskie rozwiązania (wcale nieidealne), choć wzorce pochodzące z innych państw warto uwzględnić przy okazji nowelizacji krajowych przepisów. W tym miejscu należałoby wyjaśnić kwestie ustawowe związane z częściową odpłatnością z tytułu udzielonej pomocy prawnej i w ten sposób na nowo zdefiniować kategorię „bezpłatności” (Przywora, Wróbel, 2022). Inne wątpliwości to te związane z potrzebą utrzymania lub likwidacją organu centralnej koordynacji usług pomocowych,

gwarancji konstytucyjnych czy tylko ustawowych oraz zapewnienia jednakowego poziomu świadczonej pomocy prawnej wszystkim osobom bez względu na źródło finansowania tych usług (Przywora, Wróbel, 2020). Praktyczne trudności dotyczyć mogą także sposobu i metod weryfikacji oceny stopnia „zamożności” lub „niezamożności” beneficjentów bezpłatnej pomocy i przyznawania wszystkim *ad hoc* takiego wsparcia, wystarczy przecież tylko oświadczenie (Bartnik, Kowalska, 2019, s. 48).

Bibliografia

Literatura

- Bartnik, A., Kowalska, K. (2019). *Nieodpłatna pomoc prawna*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Furman-Łajszczak, K. (2014). Historia poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W: M. J. Skrodzka (red.), *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wdrażanie rozwiązań modelowych* (s. 5–9). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Jabłoński, M. (2019). Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej jako „element treści konstytucyjnego prawa do sądu” – uwagi na tle postanowień ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. W: A. Hauser, M. Urbaniak (red.), *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne* (s. 85–111). Poznań: Wydawnictwo Nauka i Innowacje.
- Kilian, M. (2011). *Legal Aid in Germany*. Helsinki: ILAG.
- Parlicki, M. (2012). Poradnictwo obywatelskie jako aktywizacyjna forma pomocy oferowana jednostkom i rodzinom. W: A. Mirski (red.), *Szanse i wyzwania społeczne w okresie wychodzenia z kryzysu* (s. 113–132). Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM [*Państwo i Społeczeństwo*, 4, 113–132].
- Peisert, A., Schimanek, T., Waszak, M., Winiarska, A. (red.). (2013). *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce – stan obecny i wizje przyszłości*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Płoszka, A. (2019). *Publicznoprawny status osoby skrajnie ubogiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Przywora, B., Wróbel, A. (2020). *Poradnictwo obywatelskie w świetle badań prawnoporównawczych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Przywora, B., Wróbel, A. (2022). *Analiza prawnoporównawcza sposobów finansowania oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego na tle wybranych państw europejskich*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.

System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa. (2013). Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Wiaderek, G. (2017). *Miejsce organizacji pozarządowych w systemie poradnictwa prawnego.* Warszawa: INPRIS.

Netografia

Constitution Belge. (b.d.). Pobrano z www.universalis.fr/encyclopedie/Constitution-belge (25.05.2025).

Croatian Ministry of Justice. (b.d.). Pobrano z www.mprh/beneficiaries-of-the-free-legal-aid (25.05.2025).

International Legal Aid Group. (b.d.). Pobrano z www.internationallegalaidgroup.org/images/miscdocs/ILAG_2017_National_Report_Belgium_Mr_Steven_Gibens.pdf (25.05.2025).

Legislative Council. (b.d.). Pobrano z www.legco.gov.hk/yr10-11/english/sec/library/101lin21-e.pdf (25.05.2025).

Ministerstwo Spraw Zagranicznych. (b.d.). Pobrano z www.msz.gov.pl/files/Informator%20Oekonomiczny%20pdf/Belgia%2002.pdf (25.05.2025).

Raad voor Rechtsbijstand. (b.d.). Pobrano z www.rvr.org/nl/about_rvr (19.05.2025).

Rechtwijzer. (b.d.). Pobrano z www.rechtwijzer.nl (19.05.2025).

Service Public Aide Juridictionelle. (b.d.) Pobrano z www.Service-public.fr/particularities/dosdroits (25.05.2025).

Sveriges Domstolar. (b.d.). Pobrano z www.domstol.se/Publikationer/Informationsmaterial/Legal_aid_in_Sweden.pdf (25.05.2025).

Vie-publique.fr. (b.d.). Pobrano z www.vie-publique.fr/documents-vp/cdad1.html (9.06.2025).

Martyna ŚwietlińskaKatolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; e-mail: martynaswiet@student.kul.pl <https://orcid.org/0009-0001-6680-7785>

Granice uznawania małżeństw w angielskim systemie zabezpieczenia społecznego a standardy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – analiza w kontekście Social Security Contributions and Benefits Act 1992

Limits of Marriage Recognition in the English Social Security System and Standards of the European Convention on Human Rights – Analysis in Context of the Social Security Contributions and Benefits Act 1992

Streszczenie

W artykule została przeprowadzona analiza przepisów Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (SSCBA 1992) na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) na przykładzie sprawy N.A. rozpatrywanej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Rozważane są trzy kluczowe kwestie: 1) czy SSCBA 1992 odnosi się wyłącznie do małżeństw uznanych za ważne według prawa angielskiego, co skutkuje wykluczeniem N.A. ze świadczeń; 2) czy takie wykluczenie stanowi naruszenie art. 14 EKPC w związku z art. 1 Protokołu nr 1 EKPC; 3) czy przepisy te mogą być interpretowane w sposób zgodny z Europejską Konwencją Praw Człowieka.

Ustawa SSCBA 1992 warunkuje prawo do świadczeń od statusu małżeńskiego, a prawo angielskie określa formalne wymogi dla jego uznania. Jeżeli przepisy te ograniczają dostęp do świadczeń wyłącznie do małżeństw spełniających krajowe wymogi, mogą prowadzić do dyskryminacji osób w sytuacji podobnej do N.A. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje, że różne traktowanie musi mieć obiektywne i racjonalne uzasadnienie.

W artykule podkreślono znaczenie wykładni celowościowej zgodnej z Human Rights Act 1998, a w razie jej niemożności – konieczność interwencji legislacyjnej. Omówiono także ewolucję podejścia prawa angielskiego o poligamii, wskazując na regulacje, np. Matrimonial Proceedings (Polygamous Marriages) Act 1972, które zapewniają ochronę prawną osobom w poligamicznych związkach zawartych zgodnie z prawem obcym, choć poligamia pozostaje nieuznawana w systemie prawnym Wielkiej Brytanii.

SŁOWA KLUCZOWE: bigamia, prawa człowieka, dyskryminacja, stan cywilny, świadczenia socjalne

Summary

The article presents an analysis of the compatibility of the Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (SSCBA 1992) with the European Convention on Human Rights (ECHR) based on the case of N.A. Three key issues are considered: (1) whether SSCBA 1992 applies exclusively to marriages recognized as valid under English law, thereby excluding N.A. from benefits; (2) whether such exclusion constitutes a violation of Article 14 of the ECHR in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1; and (3) whether these provisions can be interpreted in a manner consistent with the ECHR.

SSCBA 1992 conditions entitlement to benefits on marital status, while English law sets formal requirements for marriage recognition. If these provisions restrict access to benefits only to marriages that meet domestic legal requirements, they may lead to discrimination against individuals in situations similar to that of N.A. The case law of the European Court of Human Rights indicates that differential treatment must have an objective and reasonable justification.

The article highlights the importance of a purposive interpretation consistent with the Human Rights Act 1998 and, if such interpretation is not feasible, the necessity of legislative intervention. It also discusses the evolution of English law's approach to polygamy, referencing regulations such as the Matrimonial Proceedings (Polygamous Marriages) Act 1972, which provide legal protection for individuals in polygamous marriages contracted under foreign law, while polygamy itself remains unrecognized within the English legal system.

KEYWORDS: bigamy, human rights, discrimination, marital status, social security benefits

Wprowadzenie

Definicja małżeństwa w systemie prawnym Zjednoczonego Królestwa została uregulowana w przepisach takich jak Marriage Act 1949 oraz Marriage (Same Sex Couples) Act 2013. Zgodnie z nimi małżeństwo jest: „[...] zgodnym z prawem, dobrowolnym związkiem dwojga osób, zawartym w obecności odpowiednich świadków i zgodnie z wymogami formalnymi przewidzianymi przez prawo” (Marriage Act 1949, sekcja 3). Po wprowadzeniu ustawy z 2013 r. umożliwiono również zawieranie małżeństw przez osoby tej samej płci, co rozszerzyło pierwotną definicję związku jako wyłącznie heteroseksualnego (Marriage and Civil Partnership (Minimum Age) Act 2022).

Od dnia 27 lutego 2023 r., zgodnie z nowelizacją przepisów, minimalny wiek zawarcia małżeństwa w Anglii i Walii został podwyższony do 18 lat, co odzwierciedla rosnącą ochronę praw osób małoletnich w zakresie zawierania związków małżeńskich (Marriage and Civil Partnership (Minimum Age) Act 2022). Zmiany nie dotyczą Szkocji i Irlandii Północnej, gdzie minimalny wiek zawierania małżeństw pozostaje utrzymany na poziomie 16 lat. W Irlandii Północnej dla osób poniżej 18. roku życia wymagana jest zgoda rodziców, ale w Szkocji już nie (Londynek.net, 2023, 27 luty).

Poligamiczne małżeństwa, definiowane jako związki, w których jedna osoba pozostaje w relacji małżeńskiej z więcej niż jednym partnerem jednocześnie, są uznawane w niektórych państwach na podstawie przepisów prawa religijnego lub zwyczajowego. Szczególnie powszechne są w krajach Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej oraz wśród wyznawców islamu, gdzie mężczyźni mogą mieć do czterech żon zgodnie z zasadami szariatu (Qur'an 4:3, Surat An-Nisa': The Noble Qur'an). Jednak podejście do takich związków jest różnorodne w skali globalnej – wiele państw zachodnich, w tym większość krajów Unii Europejskiej, nie uznaje poligamii, traktując ją jako sprzeczną z zasadą monogamicznego małżeństwa, ugruntowaną w kulturze chrześcijańskiej i prawie cywilnym.

W Wielkiej Brytanii poligamiczne małżeństwa budzą kontrowersje, ponieważ są sprzeczne z miejscowym prawem rodzinnym, które dopuszcza wyłącznie związki monogamiczne (Marriage Act 1949). Niemniej jednak, związki poligamiczne zawarte legalnie za granicą mogą być w ograniczonym zakresie uznawane dla celów administracyjnych, takich jak przyznawanie świadczeń socjalnych lub określenie praw rodzinnych. Krytycy podkreślają, że takie praktyki mogą prowadzić do nadużyć, w tym wykorzystywania kobiet, a także podważają zasady równości płci i ochrony praw człowieka (Shah, 2003):

Odzwierciedla to asymilacyjne stanowisko angielskiego prawa „krajowego”, które wyraźnie nie zezwala na związki poligamiczne, a nawet Poulter (1990) zgłasza zastrzeżenia dotyczące praw człowieka i dyskryminacji wobec zmiany oficjalnego stanowiska w tej kwestii.

Zwolennicy uznawania tych związków argumentują, że ich zakaz może stanowić formę dyskryminacji mniejszości etnicznych i religijnych (Yilmaz, 2001): „Szczególnie muzułmanie, ale także niektórzy inni, są głęboko przekonani, że prawa człowieka Brytyjczyków innej rasy niż biała są w jakiś sposób mniej cenione niż prawa białych. Wydaje się, że są «rozczarowani tak oczywistą dyskryminacją ze strony samego prawa»” (Menski, 1997). Sprawa poligamii w Wielkiej Brytanii jest zatem przedmiotem napięć pomiędzy zasadami uniwersalnych praw człowieka a ochroną tradycyjnych wartości narodowych.

Analiza prawna problemu dotyczącego uznawania poligamicznych małżeństw w kontekście brytyjskiego prawa i jego zgodności z zasadami równości i niedyskryminacji zawartymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: EKPC) jest złożonym

zagadnieniem, które rodzi pytanie o granice suwerenności państw w regulowaniu kwestii związanych z małżeństwem i rodziną. Brytyjskie prawo, w szczególności w kontekście jego postanowień dotyczących uznawania małżeństw zawartych za granicą, nie uznaje poligamii, uznając jedynie małżeństwa monogamiczne. Z kolei osoby, które zawarły poligamiczne małżeństwa zgodnie z prawem swoich krajów, mogą spotkać się z sytuacją, w której ich związek nie będzie traktowany na równi z małżeństwami monogamicznymi, co rodzi pytanie o zgodność tej regulacji z zasadami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w szczególności w kontekście art. 12 EKPC, który gwarantuje prawo do zawarcia małżeństwa, oraz art. 14 EKPC, który zakazuje dyskryminacji.

Kwestia ta stała się szczególnie istotna w kontekście wpływu, jaki odmowa uznania poligamii w Wielkiej Brytanii może mieć na prawa cywilne osób będących w takich małżeństwach, szczególnie w odniesieniu do dostępu do świadczeń społecznych, dziedziczenia czy innych uprawnień, które mogą być związane z formalnym uznaniem związku. Problem badawczy dotyczy zatem zasadności tej odmowy w kontekście praw człowieka, a także poszukiwania rozwiązań, które pozwoliłyby na harmonizację brytyjskiego prawa z wymaganiami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jednocześnie zachowując integralność systemu prawnego Wielkiej Brytanii. Celem niniejszego opracowania jest szczegółowa analiza zgodności brytyjskiego prawa dotyczącego uznawania poligamicznych małżeństw z zasadami równości i niedyskryminacji, a także wskazanie potencjalnych rozwiązań w celu zapewnienia sprawiedliwości i równości w traktowaniu wszystkich obywateli, niezależnie od formy ich małżeństw.

1. Kryteria uznawania małżeństw w prawie angielskim

W Zjednoczonym Królestwie, aby małżeństwo było uznane za prawnie ważne, musi spełniać dwa kluczowe wymogi: być monogamiczne oraz zawarte zgodnie z wymogami przepisów ustawowych. Poligamiczne małżeństwa mogą być uznane wyłącznie w przypadku, gdy obie strony są domicylowane w kraju, który dopuszcza poligamię, i zawarły związek w państwie, w którym jest to legalne (Law Commission, 2022).

W praktyce w Wielkiej Brytanii istnieją przypadki zawierania związków poligamicznych na drodze ceremonii religijnych, które nie są rejestrowane przez państwo i dlatego nie mają skutków prawnych. Jak wskazuje się:

[...] strony takich związków nie mają takich samych praw jak pary pozostające w legalnych związkach małżeńskich, w tym prawa dostępu do świadczeń finansowych w przypadku rozvodu ani automatycznego prawa do dziedziczenia po śmierci jednej ze stron.

Przegląd przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, szczególnie art. 14 EKPC oraz art. 1 Protokołu nr 1 EKPC, wskazuje na kluczowe aspekty ochrony praw jednostki w kontekście zakazu dyskryminacji oraz prawa do poszanowania własności. Artykuł 14 EKPC zabrania wszelkiej dyskryminacji w korzystaniu z praw i wolności gwarantowanych w konwencji, określając, że nikogo nie wolno traktować mniej korzystnie z powodu m.in. rasy, płci, pochodzenia etnicznego, religii, przekonań, orientacji seksualnej czy stanu zdrowia. Jednakże kluczowym elementem jest to, że art. 14 EKPC nie działa samodzielnie, lecz zawsze w powiązaniu z innymi prawami i wolnościami gwarantowanymi przez konwencję. Z kolei art. 1 Protokołu nr 1 EKPC stanowi o prawie jednostki do poszanowania jej własności, zakazując jej pozbawienia, chyba że odbywa się to w interesie publicznym, zgodnie z procedurą przewidzianą przez prawo i pod warunkiem, że nie odbywa się to w sposób nieproporcjonalny (Rada Europy, 2025). Oba te przepisy, choć różne pod względem ich bezpośrednich celów, łączą wspólny motyw ochrony podstawowych praw jednostki, w tym zapewnienia równego traktowania oraz ochrony przed bezprawnym pozbawieniem własności. Wspólne zastosowanie tych norm może prowadzić do oceny, czy w określonych przypadkach nie doszło do naruszenia zasad sprawiedliwości i równości wobec prawa (Nowicki, 2021).

2. Sprawa N.A. – analiza problemu prawnego

Rozpatrywana przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPC) sprawa *Akhtar v. the United Kingdom* (Wyrok ETPC, 2015, 36932/13) dotyczyła kwestii dyskryminacji w kontekście przyznawania świadczeń społecznych w przypadku małżeństw poligamicznych. Sprawa dotyczy N.A., która zawarła poligamiczne małżeństwo z panem A. w Pakistanie w 2008 r. (Wyrok ETPC, 2015, 36932/13). Związek ten był ważny w Pakistanie, lecz nieważny w Anglii z uwagi na zakaz zawierania małżeństw poligamicznych przez osoby domicylowane w Anglii (Matrimonial Causes Act 1973, sekcja 11). Mimo to, N.A. wraz z mężem i ich wspólnym dzieckiem, mieszkała w Wielkiej Brytanii do czasu śmierci pana A. w 2016 r. Po jego śmierci N.A. złożyła wniosek o zasiłek dla owdowiałego rodzica

(*Widowed Parent's Allowance*, WPA; Department for Work and Pensions, 2025b)¹ i jednorazową zapomogę pośmiertną (*Bereavement Payment*, BP; Department for Work and Pensions, 2025a)², który został odrzucony z powodu nieważności małżeństwa w świetle prawa angielskiego.

Skarżąca, pani N.A., zarzucała naruszenie art. 14 EKPC (zakaz dyskryminacji) w związku z art. 1 Protokołu nr 1 EKPC (prawo do poszanowania własności), twierdząc, że odmowa ta stanowiła formę dyskryminacji w odniesieniu do osób w poligamicznych małżeństwach. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że brak uznania poligamicznych małżeństw w systemie brytyjskim w kontekście świadczeń społecznych nie stanowi naruszenia art. 14 EKPC, ponieważ Wielka Brytania nie miała obowiązku uznawania poligamii na mocy konwencji (*Bereavement Payment*). Trybunał uznał, że różnice w traktowaniu osób w poligamicznych małżeństwach były uzasadnione względami porządku publicznego oraz wartości społecznych, które państwo mogło chronić w ramach swoich przepisów krajowych (Wyrok ETPC, 2015, 5208/13). Orzeczenie to jest ważnym punktem odniesienia w kontekście stosowania zasady równości i zakazu dyskryminacji w odniesieniu do poligamii w ramach europejskiego systemu praw człowieka, wskazując na granice uznawania takich małżeństw w porządku prawnym poszczególnych państw członkowskich Rady Europy.

Do omawianej sprawy odnoszą się trzy kluczowe pytania: czy przepisy Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (SSCBA 1992)³ dotyczą wyłącznie ważnych małżeństw zgodnych z prawem angielskim, co wyklucza N.A. z prawa do świadczeń; czy wykluczenie N.A. narusza jej prawa wynikające z art. 14 EKPC oraz Protokołu nr 1 art. 1 EKPC (prawo do równego traktowania w korzystaniu z własności)? Jeśli naruszenie występuje, czy przepisy SSCBA 1992 mogą być interpretowane w sposób zgodny z Europejską Konwencją Praw Człowieka?

¹ *Widowed Parent's Allowance* (WPA) to zasiłek finansowy oferowany przez brytyjski system opieki społecznej dla osób, które utraciły małżonka lub partnera cywilnego i wychowują dziecko lub dzieci. Jest to element systemu zabezpieczenia społecznego, który ma na celu złagodzenie skutków finansowych związanych z utratą drugiego rodzica w gospodarstwie domowym.

² *Bereavement Payment* (BP) to jednorazowa wypłata finansowa oferowana w ramach brytyjskiego systemu zabezpieczenia społecznego osobom, które straciły małżonka lub partnera cywilnego. Był to element polityki społecznej mający na celu złagodzenie natychmiastowych trudności finansowych, które mogą pojawić się po śmierci bliskiej osoby.

³ Social Security Contributions and Benefits Act 1992 to jeden z kluczowych aktów prawnych w systemie zabezpieczenia społecznego Wielkiej Brytanii, który reguluje kwestie dotyczące składek na ubezpieczenie społeczne (*National Insurance Contributions*) oraz świadczeń społecznych (*Social Security Benefits*). Ustawa ta wprowadziła zintegrowane ramy prawne dotyczące mechanizmu gromadzenia składek oraz przyznawania różnorodnych świadczeń dla obywateli i rezydentów Zjednoczonego Królestwa.

3. Znaczenie statusu małżeńskiego dla dostępu do świadczeń

Zgodnie z Social Security Contributions and Benefits Act 1992 *Bereavement Payment*:

Przysługuje osobie po śmierci małżonka/cywilnego partnera, jeśli spełnione są wymogi składkowe. Jest to program gwarantujący pomoc osobom, które doświadczyły śmierci partnera życiowego. Głównym elementem tego programu ma być wypłata dodatkowych środków w celu pokrycia kosztów związanych z pogrzebem i innymi wydatkami (Lidertax, 2025).

Jak wskazuje się, *Widowed Parent's Allowance* jest to zasiłek: „Przyznawany rodzicom dzieci, jeśli ich małżonek/cywilny partner spełniał wymogi składkowe. Przepisy wyraźnie wykluczają osoby żyjące w konkubinacie lub związku bigamicznym” (Department for Work and Pensions, 2025b). W kontekście prawa krajowego przepisy te nie uwzględniają poligamicznych małżeństw uznawanych w innych jurysdykcjach.

Wykluczenie N.A. z systemu świadczeń może naruszać art. 14 EKPC (zakaz dyskryminacji) w połączeniu z art. 1 Protokołu nr 1 EKPC (prawo własności). W sprawie *NA v. Secretary of State for Work and Pensions* [2019] 1 WLR 6321 (United Kingdom Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber, 2019, UKUT 144 (AAC)) sąd I instancji uznał, że odmowa przyznania świadczeń osobom w poligamicznych związkach jest dyskryminacyjna i narusza ich prawa.

Rząd Wielkiej Brytanii, uznając te wątpliwości, podjął działania w celu zmiany przepisów. W lipcu 2021 r. przedłożono projekt *Bereavement Benefits (Remedial) Order 2021*, który miał rozszerzyć prawo do świadczeń na konkubentów z dziećmi. Projekt ten wskazywał na wolę dostosowania prawa do standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (*Bereavement Benefits (Remedial) Order 2021*, SI 2021/430).

Sprawa *Secretary of State for Work and Pensions v. Akhtar* (Court of Appeal, 2021, EWCA Civ 1353) ukazuje napięcie między krajowym systemem prawnym a międzynarodowymi standardami praw człowieka. Kluczowe pytanie dotyczy możliwości reinterpretacji przepisów SSCBA 1992 w sposób zgodny z Europejską Konwencją Praw Człowieka, co miałoby fundamentalne znaczenie dla osób w związkach uznawanych za poligamiczne w ich krajach pochodzenia. Rozstrzygnięcie sprawy może mieć istotny wpływ na przyszłe interpretacje prawa socjalnego w Wielkiej Brytanii.

Zgodnie z zasadami angielskiego prawa prywatnego międzynarodowego, miejsce zamieszkania małżonków (ang. *domicile*) ma kluczowe znaczenie dla oceny ich zdolności do zawarcia małżeństwa, czyli jego istotnej ważności (ang. *essential validity*). Zasada ta wynika z orzeczeń oraz literatury prawniczej, w szczególności z *Dicey & Morris on the Conflict of Laws*⁴, gdzie wskazano, że zdolność do zawarcia małżeństwa jest określana przez prawo miejsca zamieszkania każdej ze stron przed zawarciem małżeństwa (ang. *the law of each party's antenuptial domicile*; Dicey, Morris, Collins, 2012).

W kontekście bigamii, która jest traktowana jako kwestia zdolności do zawarcia małżeństwa, również zastosowanie ma prawo miejsca zamieszkania stron (Dicey, Morris, Collins, 2012). Jeśli zatem prawo miejsca zamieszkania jednej ze stron uznaje zawarcie małżeństwa za nieważne z powodu przesłanek dotyczących zdolności, małżeństwo to nie zostanie uznane za ważne w świetle prawa angielskiego, niezależnie od tego, czy było ono ważne zgodnie z prawem miejsca celebracji (ang. *lex loci celebrationis*).

Wyrok w sprawie *Hyde v. Hyde* (English Court of Probate and Divorce, 1866, L.R. 1 P. & D. 130) potwierdza, że angielskie prawo rodzinne opiera się na monogamicznym modelu małżeństwa, co dodatkowo wpływa na ocenę jego ważności w przypadku małżeństw poligamicznych. W konsekwencji miejsce zamieszkania małżonków, definiujące ich zdolność prawną, stanowi fundamentalny element analizy ważności małżeństwa w świetle angielskich zasad prawa prywatnego międzynarodowego (English Court of Probate and Divorce, 1866, L.R. 1 P. & D. 130).

4. Obecne rozwiązania prawne dotyczące osób w poligamicznych małżeństwach

Prawo do świadczeń społecznych w Zjednoczonym Królestwie w kontekście poligamii wykazuje wyraźną niechęć do uznawania małżeństw poligamicznych jako podstawy do przyznania takich świadczeń, co wynika z historycznego i systemowego podejścia do definicji „małżeństwa” w brytyjskim prawie. Jak wskazano w sprawie *Secretary of State for Work and Pensions v. Akhtar* (Court of Appeal, 2021, EWCA Civ 1353), przed 1956 r. ustawy dotyczące ubezpieczeń

⁴ *Dicey & Morris on the Conflict of Laws* to fundamentalna publikacja naukowa dotycząca prawa kolizyjnego (ang. *conflict of laws*), powszechnie uznawana za autorytatywne źródło w tej dziedzinie. Dzieło to jest szeroko cytowane w systemie *common law*, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, i służy jako przewodnik dla sędziów, prawników oraz naukowców zajmujących się problematyką kolizji przepisów prawnych między różnymi systemami prawnymi.

społecznych nie przewidywały szczególnych regulacji dla małżeństw poligamicznych, a decyzje podejmowane przez National Insurance Commissioners⁵ konsekwentnie wykluczały strony takich związków z definicji „wdowy” lub „wdowca” na gruncie ustawy o ubezpieczeniach społecznych z 1946 r. (NIA 1946). W wyroku R(G) 18/52⁶ stwierdzono, że terminy takie jak „małżeństwo”, „mąż”, „żona” czy „wdowa” należy interpretować w świetle intencji ustawodawcy, który w brytyjskim systemie prawnym uznaje małżeństwo wyłącznie jako monogamiczne (Decision of the National Insurance Commissioner, 1952, R(G) 18/52), zgodnie z definicją Lorda Penzance’a w sprawie *Hyde v. Hyde* (English Court of Probate and Divorce, 1866, L.R. 1 P. & D. 130).

Ponadto raport National Insurance Advisory Committee z 1956 r. jednoznacznie potwierdził, że poligamiczne małżeństwa zawarte za granicą, nawet jeśli były ważne w miejscu ich zawarcia, nie są uznawane dla celów świadczeń społecznych w Zjednoczonym Królestwie, co skutkuje brakiem prawa do świadczeń dla małżonek w takich związkach. Jedynie w przypadku małżeństw faktycznie monogamicznych, lecz potencjalnie poligamicznych, zalecano wprowadzenie odstępstwa, aby wdowy mogły uzyskać świadczenia, jeśli związek pozostawał monogamiczny przez cały czas jego trwania (National Insurance Bill, HC Deb 3 February 1956, vol. 548, cc. 1216-1181). Jednakże nawet te rekomendacje były traktowane jako znaczące odstępstwo od obowiązujących zasad. W konsekwencji brytyjskie prawo w dziedzinie świadczeń społecznych zachowuje rygorystyczne podejście do uznawania małżeństw, opierając się na tradycyjnych, monogamicznych ramach definicyjnych.

W kontekście prawa do świadczeń społecznych w Wielkiej Brytanii, w szczególności w odniesieniu do małżeństw poligamicznych, istotną rolę odgrywa ustawodawstwo, które rozwijało się w odpowiedzi na specyficzne potrzeby dotyczące małżeństw zawieranych zgodnie z prawem innych krajów, w tym także poligamicznych. Zgodnie z Family Allowances and National Insurance

⁵ National Insurance Commissioners (NIC) były organem administracyjnym w Wielkiej Brytanii odpowiedzialnym za nadzór i rozstrzyganie spraw związanych z systemem ubezpieczeń społecznych. Zostały one powołane w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, który zaczął się rozwijać po uchwaleniu w 1911 r. ustawy o ubezpieczeniu narodowym (National Insurance Act 1911). Ich rola była kluczowa w zakresie interpretacji przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych, a także rozstrzygania sporów między obywatelami a administracją państwową w tej dziedzinie.

⁶ Wyrok R(G) 18/52 (Decision of the National Insurance Commissioner, 1952, R(G) 18/52) jest istotnym przykładem zastosowania prawa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w Wielkiej Brytanii, szczególnie w okresie powojennym, kiedy system świadczeń społecznych był rozwijany na bazie ustawy National Insurance Act 1946. Takie orzeczenia miały wpływ na kształtowanie praktyki sądowej i administracyjnej, a także na ewolucję brytyjskiego systemu ochrony socjalnej.

Act 1956⁷, małżeństwa zawarte poza Zjednoczonym Królestwem, w systemie prawnym dopuszczającym poligamię, traktowane były jako ważne tylko wtedy, gdy w chwili zawarcia związku były one monogamiczne. Zgodnie z sekcją 113(1) NIA 1965, definicja „małżeństwa” i „wdowy” odnosiła się wyłącznie do związków monogamicznych, wykluczając małżeństwa poligamiczne, chyba że okazało się, iż małżeństwo w praktyce nie było poligamiczne, a tylko potencjalnie (Family Allowances and National Insurance Act 1956, c. 65).

Zakończenie

Sprawa N.A. dotyczy interpretacji przepisów Social Security Contributions and Benefits Act 1992 w kontekście ich zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka. W danej sprawie pojawiają się trzy kluczowe pytania: 1) czy przepisy SSCBA 1992 mają zastosowanie wyłącznie do małżeństw ważnych według prawa angielskiego, co skutkuje wykluczeniem N.A. z prawa do świadczeń; 2) czy takie wykluczenie stanowi naruszenie art. 14 EKPC w związku z art. 1 Protokołu nr 1 EKPC; 3) czy przepisy SSCBA 1992 mogą być interpretowane w sposób zgodny z Europejską Konwencją Praw Człowieka.

Przepisy SSCBA 1992 regulują dostęp do świadczeń socjalnych na podstawie statusu małżeńskiego. W prawie angielskim małżeństwo musi spełniać określone wymogi formalne i materialne, by mogło zostać uznane za ważne. Kluczowe jest zatem ustalenie, czy SSCBA 1992 odnosi się wyłącznie do małżeństw uznanych za ważne w prawie angielskim, co miałoby bezpośredni wpływ na sytuację N.A. Jeżeli przepisy wąsko definiują małżeństwo i wykluczają związki, które nie spełniają krajowych wymogów formalnych, konsekwencją jest odmowa świadczeń dla osób w sytuacji podobnej do N.A.

Zgodnie z orzecnictwem ETPC art. 14 EKPC zakazuje dyskryminacji przy korzystaniu z praw i wolności zawartych w konwencji, a art. 1 Protokołu nr 1 EKPC gwarantuje prawo do poszanowania mienia, co obejmuje także uzasadnione oczekiwania dotyczące świadczeń socjalnych. Można więc wysunąć wniosek, iż odmowa świadczeń dla N.A. w oparciu o jej status małżeński stanowi dyskryminację.

⁷ Family Allowances and National Insurance Act 1956 była kluczową ustawą w Wielkiej Brytanii, której celem było rozszerzenie systemu ubezpieczeń społecznych i zasiłków rodzinnych, a także zmodernizowanie systemu zabezpieczenia społecznego w kraju. Ustawa ta wprowadziła istotne zmiany w zakresie świadczeń na rzecz rodzin z dziećmi oraz w obszarze ubezpieczeń społecznych, łącząc te dwa obszary w ramach jednego aktu prawnego.

Analizując sprawę w kontekście orzecznictwa ETPC, należy zwrócić uwagę na zasadę proporcjonalności oraz istnienie uzasadnionego celu wprowadzenia ograniczenia. Jeśli osoby znajdujące się w sytuacji porównywalnej z N.A., ale posiadające formalnie uznane małżeństwa, otrzymują świadczenia, może to sugerować dyskryminacyjny charakter przepisów SSCBA 1992. W szczególności, jeżeli nie istnieje obiektywne i racjonalne uzasadnienie dla różnego traktowania osób w analogicznej sytuacji, wykluczenie N.A. mogłoby naruszać art. 14 EKPC.

Zgodnie z sekcją 3 Human Rights Act 1998, sądy brytyjskie mają obowiązek interpretować przepisy prawa krajowego w sposób zgodny z Europejską Konwencją Praw Człowieka, o ile jest to możliwe. W niniejszej sprawie można pokusić się o wniosek, iż przepisy SSCBA 1992 można interpretować tak, aby obejmowały sytuację N.A. i zapobiegały jej wykluczeniu ze świadczeń socjalnych.

Aby to osiągnąć, jednym z możliwych podejść byłaby wykładnia celowościowa, uwzględniająca kontekst praw podstawowych i zasadę równego traktowania. Jeżeli jednak sądy uznałyby, że przepisów SSCBA 1992 nie da się zgodzić z prawem interpretować w sposób zapewniający N.A. dostęp do świadczeń, mogłoby to prowadzić do stwierdzenia niezgodności przepisów z Europejską Konwencją Praw Człowieka (*declaration of incompatibility*). W takim przypadku konieczna byłaby interwencja legislacyjna w celu dostosowania prawa do standardów ochrony praw człowieka wynikających z konwencji.

Można wysunąć wniosek, że przepisy SSCBA 1992 mogą być interpretowane w sposób ograniczający dostęp do świadczeń jedynie do małżeństw formalnie uznanych w prawie angielskim, co skutkuje wykluczeniem N.A. Takie wykluczenie może stanowić naruszenie art. 14 EKPC w związku z art. 1 Protokołu nr 1 EKPC, jeżeli zostanie uznane za nieproporcjonalne i nieuzasadnione obiektywnymi względami. Możliwość interpretacji SSCBA 1992 w sposób zgodny z Europejską Konwencją Praw Człowieka jest kwestią otwartą, jednak w przypadku braku takiej wykładni konieczna mogłaby okazać się interwencja legislacyjna.

Zagadnienie poligamii w prawie angielskim przeszło długą drogę od całkowitego zakazu uznawania poligamicznych małżeństw do stopniowego wprowadzania zmian w celu umożliwienia przyznania odpowiedniej ochrony prawnej osobom w poligamicznych związkach małżeńskich, które mieszkają w Anglii. Zmiany legislacyjne, jakie zostały wprowadzone przez Matrimonial Proceedings (Polygamous Marriages) Act 1972 oraz późniejsze regulacje, stanowiły odpowiedź na zmieniające się realia międzynarodowe, ale nie oznaczały one akceptacji poligamii w samym systemie prawnym Anglii. Mimo że poligamia nie została zalegalizowana, zmiany w prawie miały na celu dostosowanie systemu prawnego

do rosnącej liczby przypadków osób zamieszkujących Anglię, które zawarły poligamiczne małżeństwa zgodnie z prawem obowiązującym w innych krajach.

Bibliografia

Akty prawne

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

National Insurance Act 1911, 1 & 2 Geo. 5 c. 55 (UK). Pobrano z <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/55/enacted> (2.06.2025).

National Insurance Act 1946, 9 & 10 Geo. 6 c. 67 (UK). Pobrano z <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/9-10/67/enacted> (2.06.2025).

Marriage Act 1949, 12, 13 & 14 Geo. 6 c. 76, § 3 (UK). Pobrano z <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/76/section/3> (2.06.2025).

Family Allowances and National Insurance Act 1956, 4 & 5 Eliz. 2 c. 65 (UK). Pobrano z <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/4-5/65/enacted> (2.06.2025).

Matrimonial Proceedings (Polygamous Marriages) Act 1970. Pobrano z <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1970/26> (2.06.2025).

Matrimonial Causes Act 1973. Pobrano z <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/18> (2.06.2025).

Social Security Contributions and Benefits Act 1992. Pobrano z <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/4/contents> (2.06.2025).

Human Rights Act 1998, c. 42. Pobrano z <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42> (2.06.2025).

Marriage (Same Sex Couples) Act 2013, c. 30. Pobrano z <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/30> (31.05.2025).

Marriage and Civil Partnership (Minimum Age) Act 2022, c. 28 (UK). Pobrano z <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/28> (4.06.2025).

Orzecznictwo

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie *Akhtar v. the United Kingdom*, skarga nr 36932/13. Pobrano z <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-157121%22%5D%7D> (2.06.2025).

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 października 2015 r. w sprawie *Akhtar v. the United Kingdom*, skarga nr 5208/13. Pobrano z <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-157121%22%5D%7D> (2.06.2025).

United Kingdom Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber, *NA v. Secretary of State for Work and Pensions* (BB). (2019), UKUT 144 (AAC), [2019] 1 WLR 6321. Pobrano z <https://www.gov.uk/administrative-appeals-tribunal-decisions/na-v-secretary-of-state-for-work-and-pensions-bb-2019-ukut-144-aac> (2.06.2025).

Court of Appeal, *Secretary of State for Work and Pensions v. Akhtar* [2021] EWCA Civ 1353. Pobrano z <https://vlex.co.uk/vid/the-secretary-of-state-875964797> (2.06.2025).

English Court of Probate and Divorce, *Hyde v. Hyde* (1866, March 20) L.R. 1 P. & D. 130.

Pozostałe źródła

Decision of the National Insurance Commissioner, 1952, R(G) 18/52. W: *Reported Decisions of the National Insurance Commissioners*, Vol. 2, London: HMSO. Pobrano z <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2230.1956.tb00366.x> (2.06.2025).

Department for Work and Pensions. (2025a). *Bereavement Benefits: Notes*. GOV.UK. Pobrano z <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62bfl50cd3bf7f1641449bc4/bereavement-benefits-notes.pdf> (4.06.2025).

Department for Work and Pensions. (2025b). *Widowed Parent's Allowance (WPA)*. GOV.UK. Pobrano z <https://www.gov.uk/widowed-parents-allowance> (2.06.2025).

Law Commission [of England and Wales]. (2022). *Getting Married: A Consultation Paper on Weddings Law*. Pobrano z john-gaunt.co.uk/docs/Getting-Married-A-Consultation-Paper-on-Wedding-Law-web.pdf (2.06.2025).

National Insurance Advisory Committee. (1956). *Report of the National Insurance Advisory Committee* (Cmnd), London: HMSO. Pobrano z <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1956/feb/03/national-insurance-bill> (2.06.2025).

Qur'an, 4:3, Surat An-Nisa': The Noble Qur'an. Pobrano z <https://legacy.quran.com/4/3> (31.05.2025).

Rada Europy. (2025). Komentarze i interpretacje Artykułu 14 oraz Artykułu 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka (ECHR). Pobrano z <https://www.coe.int/en/web/echr/article-14-discrimination> (2.06.2025).

United Kingdom Parliament (1956, February 3). *National Insurance Bill*, HC Deb, vol. 548, cols. 1216–1181. Pobrano z <https://hansard.parliament.uk/Commons/1956-02-03/debates/73f6b234-6098-474e-9ebc-bcaec82aa87c/National-InsuranceBill> (2.06.2025).

United Kingdom Parliament. (1956). National Insurance Act 1956, 4 & 5 Eliz. 2 c. 47. Pobrano z <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/4-5/47> (2.06.2025).

Literatura

- Dicey, A.V., Morris, J. H. C., Collins, L. (2012). *Dicey & Morris & Collins on the Conflict of Laws* (15th ed.). London: Sweet & Maxwell
- Lidertax. (2025). *Bereavement Support Payment – zasiłek dla osób w żałobie – najważniejsze informacje*. Pobrano z <https://lidertax.co.uk/pl/bereavement-support-payment-najwazniejsze-informacje/> (31.05.2025).
- Londynek.net. (2023, 27 luty). *Podniesiono do 18 lat minimalny wiek, umożliwiający legalne zawarcie małżeństwa w Anglii i Walii*. Pobrano z https://londynek.net/wiadomosci/article?jdnews_id=92708 (3.02.2025).
- Menski, W. F. (1997). *Ethnicity, Discrimination and Human Rights*. London: School of Oriental and African Studies.
- Nowicki, M. A. (2021). Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W: P. Szymaniec (red.), *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* Warszawa: Wolters Kluwer.
- Shah, P. A. (2003). Attitudes to Polygamy in English Law. *The International and Comparative Law Quarterly*, 52(2), 369–400.
- Yilmaz, I. (2001). Law as Chameleon: The Question of Incorporation of Muslim Personal Law into the English Law. *Journal of Muslim Minority Affairs*, 21(2), 297–308. doi: 10.2139/ssrn.1782170.

Michał Walczewski

Uczelnia Łazarskiego; e-mail: mic.walczewski@gmail.com.pl

 <https://orcid.org/0009-0006-3213-7652>

Efektywność zamówienia publicznego na ubezpieczenie podmiotu leczniczego

Effectiveness Public Procurement of Insurance for Healthcare Institutions

Streszczenie

Artykuł ma charakter oryginalnej pracy poświęconej efektywności zamówienia publicznego w procedurze udzielenia zamówienia publicznego na ubezpieczenia podmiotów leczniczych. Zasada efektywności jest nową zasadą sformułowaną w prawie zamówień publicznych. Zgodnie z jej treścią udzielenie zamówienia powinno się odbyć w sposób zapewniający najlepszą jakość oraz uzyskanie najlepszych efektów w ramach posiadanych środków. Wszelkie działania zamawiającego powinny być prowadzone przez pryzmat ogólnych zasad Prawa zamówień publicznych, w tym zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, które stanowią fundament zasady efektywności. Efektywność zamówienia wyraża się w sporządzeniu analizy potrzeb i wymagań zamawiającego. Starannie sporządzona analiza stanowi punkt wyjściowy prawidłowego opracowania warunków zamówienia i uzyskania odpowiedniej efektywności zamówienia. Zamawiający musi także we właściwy sposób oszacować zamówienie i dokonać podziału na części w zależności od specyfiki zamówienia, tj. rodzajów kontraktowanych ubezpieczeń. Konieczny jest także wybór odpowiedniego trybu postępowania, przy czym dla kontraktowania usług ubezpieczenia często preferowane powinny być tryby negocjacyjne. Celem przeprowadzonych analiz jest zbadanie elementów postępowania wpływających bezpośrednio na efektywność w postępowaniach na udzielenie zamówienia publicznego w zakresie ubezpieczenia podmiotów leczniczych oraz możliwych do podjęcia działań zamawiających w celu jej zwiększenia. Zasięg badań obejmuje podmioty lecznicze i ubezpieczycieli działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od rozpoczęcia obowiązywania ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Powyższa tematyka nie jest szeroko poruszona w orzecznictwie i doktrynie, co wpływa pozytywnie na oryginalność wyników i znaczną wartość poznawczą.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo zamówień publicznych, ubezpieczenia majątkowe, podmiot leczniczy

Summary

The article is an original study dedicated to the efficiency of public procurement in the procedure of awarding insurance contracts for healthcare institutions. The principle of efficiency is a new principle formulated in public procurement law. According to its content, the award of a contract should take place in a manner that ensures the best quality and provides the best results within the resources available. All actions of the Contracting Authority should be carried out through the prism of the general principles of the Public Procurement Law, including the principle of fair competition and equal treatment of contractors, which are the foundation of the principle of efficiency. Efficiency of the procurement is expressed in the preparation of the Analysis of Needs and Requirements of the Procuring Entity. A carefully drafted analysis is the starting point for the proper drafting of the terms and conditions of the contract and for achieving adequate contract efficiency. The contracting authority must also properly estimate the contract and divide it into parts depending on the specifics of the contract, i.e. the types of insurance to be contracted. It is also necessary to choose an appropriate procedure, with negotiated procedures often preferred for contracting insurance services. The aim of the research is to examine the elements of the procedure that directly affect efficiency in public procurement procedures for insurance of healthcare institutions, as well as possible actions to be taken by Contracting Authorities to increase it. The scope of the research includes healthcare institutions and insurers operating on the territory of the Republic of Poland since the commencement of Public Procurement Law of 11 September 2019. The above mentioned subject has not been widely addressed in jurisprudence and doctrine, which positively influences the originality of the results and is of significant cognitive value.

KEYWORDS: public procurement law, property insurance, healthcare institutions

Wprowadzenie

Przepisy prawa nie zawierają definicji „podmiotu leczniczego”. Zostało ono jednak wypracowane w doktrynie prawa medycznego poprzez określenie go jako jednostki organizacyjnej, przybierającej ustawowo wskazane formy organizacyjne w zakresie wykonywanej przez nią działalności leczniczej (Budzisz, 2018, s. 390). Podmioty lecznicze – w zależności czy mają charakter publiczny czy niepubliczny – mogą pozostawać zobligowane do stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320; dalej: ustawa Pzp), jak i być wyłączone z obowiązku udzielania zamówień w jej reżimie. Jednakże w zasadzie wszystkie podmioty lecznicze o charakterze publicznym będą podlegały reżimowi ustawy Pzp, przy czym elementem kluczowym dla tej kwalifikacji będzie rodzaj podmiotu tworzącego podmiot leczniczy.

Podmioty lecznicze kontraktują ubezpieczenia w zakresie mienia, odpowiedzialności cywilnej i ubezpieczeń komunikacyjnych. Uzupełniająco zawierane są umowy na specjalistyczne ubezpieczenia, spośród których warto wymienić: ubezpieczenia karno-skarbowe oraz ubezpieczenia budowlano-montażowe (tzw. CAR/EAR – *Contractors All Risk* – ubezpieczenia wszystkich ryzyk budowy,

a także EAR – *Erection All Risk* – ubezpieczenia wszelkich ryzyk montażu). Procedura udzielenia zamówienia publicznego na ubezpieczenie podmiotu leczniczego może być przeprowadzana i przygotowywana samodzielnie przez podmiot leczniczy bądź we współpracy z brokerem ubezpieczeniowym.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie elementów postępowania wpływających bezpośrednio na efektywność w postępowaniach na udzielenie zamówienia publicznego w zakresie ubezpieczenia podmiotów leczniczych oraz możliwych do podjęcia działań zamawiających w celu jej zwiększenia.

1. Zasada efektywności

Nowa ustawa Pzp wprowadziła, obok istniejących, zasadę efektywności. Sformułowano ją w art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający najlepszą jakość dostaw, usług oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które może przeznaczyć na jego realizację oraz uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych i gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów. W doktrynie podnosi się, że podstawowym celem zamówienia publicznego jest prawidłowe i efektywne wydatkowanie środków publicznych (Nowicki, 2019, s. 139–140). Powyższy przepis nakłada zatem na zamawiających nakaz przeprowadzenia prawidłowej analizy oraz oszacowania i starannego przygotowania procedury przed jej wszczęciem, co było uprzednio elementem dobrej praktyki (Andała-Sępkowska, Bereszko, 2021, s. 137–138), ale nie obowiązującą zasadą. Pośrednio skutkiem wprowadzenia zasady efektywności są obowiązki sporządzenia analizy potrzeb i wymagań zamawiającego przed wszczęciem postępowania jako kluczowego elementu jego przygotowania, a także raportu z wykonania umowy – stanowiącego z kolei rozliczenie i weryfikację zarówno przebiegu wykonania umowy, jak i prawidłowości ustaleń poczynionych w trakcie sporządzania analizy potrzeb i wymagań zamawiającego.

2. Analiza potrzeb i wymagań zamawiającego

Obowiązek sporządzania analizy potrzeb i wymagań zamawiającego został skonkretyzowany w art. 83 ustawy Pzp. Zgodnie z powyższą normą, zamawiający publiczny, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, dokonuje analizy potrzeb i wymagań, uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia. Należy przy tym zwrócić uwagę na użyte przez ustawodawcę sformułowanie „Zamawiający publiczni”, które odwołuje się do art. 4 ustawy Pzp. Konsekwencją powyższego jest brak obowiązku sporządzania analizy przez zamawiających sektorowych. Obowiązek sporządzania analizy nie ma także zastosowania do zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

Analizę potrzeb i wymagań zamawiającego należy obligatoryjnie sporządzić przed wszczęciem procedury unijnej. Przepisy ustawy Pzp nie zabraniają jednak sporządzenia analizy także dla zamówienia krajowego, a dobre praktyki wskazują na zasadność przeprowadzenia analizy efektywności przed przeprowadzeniem jakiegokolwiek procedury o udzielenie zamówienia publicznego.

W przypadku gdy w postępowanie zaangażowany jest broker ubezpieczeniowy, warto wspomnieć, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1214) ma on obowiązek sporządzenia analizy potrzeb klienta, która ma określić – na podstawie uzyskanych od klienta informacji – wymagania i potrzeby zamawiającego oraz podać w zrozumiałej formie obiektywne informacje o produkcie ubezpieczeniowym w celu umożliwienia klientowi podjęcia świadomej decyzji. Wnioski płynące z analizy potrzeb klienta powinny być zatem komplementarne z analizą potrzeb i wymagań zamawiającego, a ewentualne rozbieżności ustalone i rozwiązane jeszcze przed wszczęciem postępowania.

Istotny jest także fakt, iż art. 83 ustawy Pzp nie reguluje formy, w jakiej ma zostać sporządzona analiza. Jednakże dla celów dowodowych, zachowując zasadę pisemności postępowania (Szustakiewicz, 2007, s. 182), a także, by uprawdopodobnić, że analiza została przeprowadzona starannie, wskazane jest sporządzenie jej w formie osobnego dokumentu (Krzyżanowski, 2021, s. 7–8).

Celem analizy jest takie przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, aby w maksymalnym stopniu zrealizować zasadę efektywności (Nowicki, 2019, s. 285). Analiza dotyczy tego, jakie należy podjąć działania, aby zaspokoić potrzebę zamawiającego, a zatem:

- jakiego rodzaju rozwiązanie wypełni zidentyfikowaną lukę bądź braki we własnych zdolnościach zamawiającego,
- jak w opinii zamawiającego powinno być skonstruowane to rozwiązanie,

- jakie mechanizmy kontraktowania, w tym tryb postępowania, ewentualny podział zamówienia na części, okres trwania umowy, analiza ryzyk związanych z tym procesem i inne elementy będą miały wpływ na zrealizowanie tych działań.

Choć obligatoryjne dokonanie analizy potrzeb i wymagań zamawiającego nie jest przewidziane w dyrektywach Unii Europejskiej (UE), to jednak ustawodawca polski zdecydował się na wprowadzenie obowiązku jej sporządzenia w celu ugruntowania zasad niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania państwa prawa, tj. przejrzystości i jawności finansów publicznych, których konsekwencją jest wydatkowanie środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (Zaborowska, 2020, s. 28–29).

Ustawa Pzp określa w art. 83 ust. 2–3 elementy, które powinny znaleźć się w analizie, przy czym art. 83 ust. 2 ustawy Pzp stanowi katalog otwarty, a zatem może obejmować szerszą materię niż regulowana ustawowo. Ustawodawca wskazał, że w analizie należy rozważyć możliwość zaspokojenia potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych, a także rozeznac rynek w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb zamawiającego bądź w aspekcie możliwych wariantów realizacji zamówienia. W przypadku jakiegokolwiek podmiotu leczniczego prowadzącego postępowanie na ubezpieczenia majątkowe nie jest efektywnym ekonomicznie zaspokojenie jego zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych, tj. poprzez samodzielne utworzenie funduszu środków finansowych na pokrycie skutków możliwych szkód, zwłaszcza takich, które prowadzą do uszkodzenia lub zniszczenia znacznej części majątku. Jeśli doszłoby do zdarzeń katastroficznych zamawiający nie będzie bowiem w stanie samodzielnie sfinansować takiej straty, co może wpłynąć na zdolność prowadzenia przez niego dalszej działalności. Rozeznanie rynku prowadzi natomiast do jedynej efektywnej ekonomicznie konkluzji, że zaspokojenie potrzeb ubezpieczeniowych zamawiającego jest możliwe poprzez transfer konsekwencji finansowych ryzyk, na które narażony jest zamawiający, na podmiot zewnętrzny, natomiast dostępną dla zamawiającego formą powyższego transferu jest zakup usługi ubezpieczenia.

Artykuł 83 ust. 3 ustawy Pzp zawiera elementy obligatoryjne, które zamawiający jest zobowiązany uwzględnić w analizie, takie jak: orientacyjna wartość zamówienia dla każdego wariantu realizacji zamówienia, możliwość podziału zamówienia na części, przewidywany tryb udzielenia zamówienia, możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia oraz ryzyka związane z postępowaniem o udzielenie i realizacją zamówienia.

Podkreślenia wymaga fakt, iż ustawodawca nie przewidział sankcji w przypadku niedokonania analizy. Zamawiający powinien jednak sporządzić ją przed wszczęciem postępowania w swoim dobrze rozumianym interesie, ponieważ jej wykonanie pozwala na prawidłowe przygotowanie dokumentów zamówienia i przeprowadzenie przemyślanych zakupów ze środków publicznych.

Ze względu na stosunkowo szerokie i płynne sformułowania ustawodawcy, dotyczące zakresu przedmiotowego analizy, zamawiający nieposiadający doświadczenia w sporządzaniu analizy efektywności zamówienia powinni opierać się na publikacjach objaśniających tę materię, spośród których kluczowy wydaje się poradnik Urzędu Zamówień Publicznych (UZP): *Wskazówki dla zamawiających publicznych do opracowania analizy potrzeb i wymagań w świetle nowego Prawa zamówień publicznych* (Urząd Zamówień Publicznych [UZP], 2024), jak i publikacja Komisji Europejskiej: *Wytoczne dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczących unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych* (Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, 2018).

3. Prawidłowe oszacowanie wartości zamówienia

Ustalenia szacunkowej wartości dokonuje się z należytą starannością, zgodnie z art. 28 ustawy Pzp. Dokonanie prawidłowego oszacowania wartości zamówienia rodzi doniosłe konsekwencje: szacunkowa wartość zamówienia ma bowiem wpływ nie tylko na zastosowanie do postępowania przepisów ustawy Pzp bądź wejście w próg „krajowy” czy „unijny”, ale także na takie elementy procedury jak kwota wadium czy kwota, od której zamawiający będzie badał rażąco niską cenę w ofertach złożonych przez wykonawców. Zgodnie z art. 35 ust. 4 ustawy Pzp, jeżeli zamówienie obejmuje usługi ubezpieczeniowe, wartością zamówienia jest należna składka oraz inne rodzaje wynagrodzenia.

Przepisy nowej ustawy Pzp, podobnie jak w przypadku uchylonej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 z późn. zm.), nie konkretyzują sposobu obliczania wartości zamówienia, wskazując jedynie na generalne zasady, które należy zachować, w ramach których zawiera się: sporządzenie szacunkowej wartości zamówienia z należytą starannością, nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania dla usług i dostaw, z uwzględnieniem maksymalnego zakresu planowanego zamówienia, w tym opcji i wznowień.

Należyta staranność przy szacowaniu wartości zamówienia należy rozumieć, stosownie do art. 355 § 1 Kodeksu cywilnego (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.), jako staranność ogólnie wymaganą w stosunkach danego rodzaju (Stręciwilk, 2020). Jeżeli szacowanie nie jest sporządzane przez pracownika zamawiającego, ale brokera ubezpieczeniowego, to należy od niego oczekiwać, jako od profesjonalisty, wyższego standardu staranności przy sporządzaniu szacowania niż od osoby nieposiadającej wiedzy specjalistycznej. Oszacowanie wartości zamówienia na usługę ubezpieczenia dla podmiotu leczniczego jest zwykle sporządzane w oparciu o szkodowość danego podmiotu leczniczego, składniki majątkowe będące przedmiotem zamówienia i ich specyfikę, dotychczasowe wydatki poniesione na ubezpieczenia będące przedmiotem zamówienia, a także wydatki ponoszone przez podmioty lecznicze na analogiczne zamówienia wraz z uwzględnieniem tendencji panujących w danym okresie czasu na rynku ubezpieczeń.

Osobną kwestię stanowi sumowanie zamówienia w przypadku podziału na części, które są przeprowadzane w osobnych procedurach. Możliwa do wyobrażenia jest bowiem sytuacja, w której okresy ubezpieczenia podmiotu leczniczego dla danych rodzajów ubezpieczeń będą się różnić, przykładowo: koniec okresu ubezpieczenia mienia nastąpi w pierwszym kwartale roku, natomiast odpowiedzialności cywilnej – w trzecim. W wielu analogicznych przypadkach należy mieć na uwadze, że zamówienia tego samego rodzaju w danym roku budżetowym powinny ulegać sumowaniu, szczególnie że w przypadku usług ubezpieczenia zamawiający z dużym wyprzedzeniem czasu może zaplanować przeprowadzenie procedury i rzadko występuje sytuacja pilnej potrzeby udzielenia zamówienia (Micha, 2022, s. 61). Uwzględnianie usług w danym roku budżetowym nie jest jednak regułą, ważne są natomiast okoliczności faktyczne, w których było ono udzielane (Micha, 2022). Do każdego przypadku należy zatem podchodzić indywidualnie, mając przy tym na uwadze dyrektywę określoną w opinii UZP, zgodnie z którą w przypadku szacowania wartości przedmiotu zamówienia należy uwzględniać trzy rodzaje tożsamości: przedmiotową, podmiotową i czasową (UZP, 2022). W tym kontekście stanowisko UZP jest komplementarne z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 25 lutego 2021 r. (Wyrok NSA, 2021, I GSK 233/18).

Kwestią dyskusyjną jest, czy należy sumować ze sobą różne rodzaje ubezpieczeń, np. ubezpieczenie mienia i ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. W istocie, o ile krąg wykonawców na ubezpieczenia jest odmienny, to zamawiający na etapie wszczynania postępowania nie może mieć całkowitej pewności, czy dany ubezpieczyciel będzie składał oferty wyłącznie na ubezpieczenia mienia

czy odpowiedzialności cywilnej. W efekcie kryterium przedmiotowe i czasowe może być różne, lecz zawsze pozostanie wątpliwość w zakresie kryterium podmiotowego.

Szacunkowa wartość zamówienia powinna uwzględniać największy możliwy zakres zamówienia. Z tego względu prawidłowo przygotowane szacowanie wartości zamówienia na usługę ubezpieczenia powinno zawierać w sobie wszystkie planowane wydatki na ubezpieczenie danego rodzaju, w tym planowane uzupełnienie ubezpieczenia, o którym zamawiający wie już na etapie przygotowywania postępowania (jak chociażby kończące się inwestycje budowlane, które trzeba ubezpieczyć po oddaniu ich do użytku, ale jeszcze w okresie trwania umowy ubezpieczenia), prawo opcji czy zamówienia podobne. W interesie zamawiającego, zwłaszcza gdy orientacyjna wartość zamówienia, określona już w analizie potrzeb i wymagań zamawiającego (zazwyczaj w oparciu o budżet danej jednostki, stanowiący później podstawę do sporządzenia planu zamówień publicznych na dany rok) przekroczyła progi unijne, jest jak najszersze określenie zakresu planowanej usługi, aby nie narazić się na zarzuty nieprawidłowo sporządzonego szacowania oraz problemy pojawiające się w przypadku konieczności zwiększenia zakresu umowy ubezpieczenia. Warto przy tym nadmienić, że obowiązek zamawiającego uwzględnienia wszystkich elementów objętych zamówieniem, przekładających się na wynagrodzenie wykonawcy, został także wyraźnie wyartykułowany w linii orzeczniczej Krajowej Izby Odwoławczej (KIO), m.in. w wyroku KIO z dnia 9 listopada 2021 r. (Wyrok KIO, 2021, KIO 3194/21).

4. Właściwy podział zamówienia na części

Rynek wykonawców na usługi ubezpieczenia podmiotów leczniczych ma w zasadzie charakter zamknięty. Oznacza to, że określona część wykonawców składa oferty na dany rodzaj ubezpieczenia. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku ubezpieczeń mienia liczba wykonawców składających w postępowaniu oferty jest o wiele liczniejsza niż w przypadku ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej podmiotu leczniczego. W przypadku tego drugiego rodzaju ubezpieczeń, w chwili opracowywania niniejszego zagadnienia, na rynku ofertowało zaledwie dwóch wykonawców, konsekwencją czego było *de facto* mierzenie się zamawiających z duopolem.

Co do zasady, znaczna część podmiotów leczniczych uwzględnia w opisie przedmiotu zamówienia obowiązkowe ubezpieczenie podmiotu leczniczego (OC „obowiązkowe”), dobrowolne nadwyżkowe ubezpieczenie podmiotu leczniczego

(OC „medyczne”) oraz ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej w związku z prowadzoną działalnością i posiadaniem mienia (OC „niemedyczne”). Istotnym faktem jest, że na OC „niemedyczne”, w przeciwieństwie do specjalistycznych ubezpieczeń dla podmiotów leczniczych, którymi są OC „obowiązkowe” i OC „medyczne”, ofertę składa większy krąg wykonawców.

Paradoksalnie podobna sytuacja obowiązuje na rynku ubezpieczeń komunikacyjnych dla podmiotów leczniczych, gdzie oferty również składa niewielka grupa wykonawców, co jest w tym wypadku związane z dużymi flotami drogich i wyspecjalizowanych pojazdów (karetki i inne pojazdy ratownicze). Niebagatelne znaczenie ma tutaj również szkodowość ze względu na fakt, że pojazdy ratujące życie często biorą udział w kolizjach i wypadkach.

W efekcie opisanego powyżej ukształtowania rynku wykonawców, jeżeli zamawiający udziela zamówienia w częściach, musi dokonać podziału we właściwy sposób, aby uzyskać taką liczbę ofert, która pozwoli zachować ich konkurencyjność. Z uwagi na powyższe ustalenia zamawiający nie powinien łączyć części dotyczącej ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotu medycznego z ubezpieczeniem mienia. W ten sposób uzyska bowiem oferty jedynie od dwóch dużych ubezpieczycieli, nie otrzymując ofert od wykonawców, których działalność sprofilowana jest na ubezpieczenia mienia. Zamawiający powinien także wystrzegać się łączenia części dotyczących ubezpieczeń komunikacyjnych z częściami dotyczącymi mienia czy odpowiedzialności cywilnej, ponieważ może to spowodować, że nie otrzyma ofert w ogóle. Podobnie nie powinno się łączyć typowych rodzajów ubezpieczeń, jak ubezpieczenia mienia czy odpowiedzialności cywilnej, z ubezpieczeniami specjalistycznymi, takimi jak: D&O, CAR/EAR czy Cyber. Te rodzaje ubezpieczeń są bowiem ofertowane przez zakłady ubezpieczeniowe, które często nie składają ofert na ubezpieczenia mienia i OC. W konsekwencji, przy takim podziale zamówienia, w postępowaniu najprawdopodobniej nie wpłyną żadne oferty.

Osobną kwestię stanowi także metoda podziału na ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Zamawiający może połączyć w jedną część wszystkie trzy rodzaje ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej kontraktowane przez podmioty lecznicze bądź rozdzielić je na osobne części. W tym pierwszym przypadku ryzykuje, że straci możliwość potencjalnego uzyskania tańszych ofert dla poszczególnych rodzajów ubezpieczenia OC. Nadmierne rozdrobnienie zamówienia może jednak przynieść skutek odwrotny od zamierzonego. Trzeba mieć na uwadze, że stopień komplikacji przy obsłudze trzech umów ubezpieczenia OC może przewyższyć ewentualne korzyści ekonomiczne. Składka na OC „medyczne” i „niemedyczne” stanowi bowiem ułamek kosztów obowiązkowego

ubezpieczenia podmiotu leczniczego. Jednakże w przypadku podziału zamówienia na trzy rodzaje OC może nastąpić sytuacja, w której zamawiający zakontraktował ubezpieczyciela odpowiadającego za szkody medyczne do łącznej sumy 500 000 euro, kolejnego, który będzie likwidował szkody powyżej tej sumy, a także jeszcze innego wykonawcę odpowiadającego w przypadku szkód nie pochodzących z błędu medycznego. Praktyczna realizacja tak skonstruowanego zamówienia stanowi duże wyzwanie dla podmiotów leczniczych i z tego względu jest rzadko stosowana. Z tych samych powodów wątpliwy wydaje się podział zamówienia w ramach ubezpieczenia mienia podmiotu leczniczego, w szczególności w przypadku mienia ruchomego, nawet jeżeli jest to mienie znacznej wartości, jak chociażby tomograf komputerowy.

Trzeba przy tym pamiętać, że w przypadku braku podziału zamówienia na części, zamawiający, zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp, ma obowiązek uzasadnić brak podziału. Zgodnie z dyrektywą 2014/24/UE (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, tekst jedn. Dz. Urz. UE L 98 z 28.03.2014, s. 65–242 z późn. zm.) motywy, którymi powinien się kierować, to: ograniczenie konkurencji będące wynikiem podziału na części, nadmierne koszty realizacji, nadmierne trudności techniczne oraz potrzeba skoordynowania działań, która w przypadku podziału na części zagrażałaby prawidłowej realizacji całości zamówienia.

W usłudze ubezpieczenia brak podziału może być najczęściej uzasadniany faktem, iż przedmiot zamówienia jest niepodzielną na części usługą, a w ocenie zamawiającego, ze względów technologicznych i wykonawczych, nie ma możliwości podzielenia niniejszego zamówienia na części. Podobnie w przypadku, gdy przedmiot zamówienia jest jednorodny i może być bez przeszkód zrealizowany przez jednego wykonawcę, a dzięki temu, że nie zostanie on podzielony na odrębne zamówienia (mniejsze katalogi ubezpieczeń lub odrębne ubezpieczenia), możliwe będzie osiągnięcie efektu skali i podpisanie umowy na korzystniejszych warunkach. Brak podziału jest również uzasadniony w przypadku, o którym wspomniano wcześniej, tj. gdy podział zamówienia na części mógłby powodować trudności organizacyjne dla zamawiającego oraz rodziłaby się potrzeba skoordynowania działań różnych wykonawców realizujących poszczególne części zamówienia, co mogłoby skutkować nieprawidłową realizacją zamówienia, a w konsekwencji także doprowadzić do trudności w dochodzeniu roszczeń i likwidacji szkód.

Warto w tym kontekście dodać, że zgodnie z orzecznictwem KIO (np. wyrok KIO z dnia 5 kwietnia 2022 r., KIO 685/22) intencją ustawodawcy, co do zasady,

jest wskazanie, iż zamówienia udziela się całościowo, a tylko w wyjątkowych sytuacjach, związanych ze specyfiką danego zamówienia, ustawodawca dał uprawnienie zamawiającemu do podzielenia zamówienia na części. W tym kontekście należy także podać wyrok KIO z dnia 2 lutego 2017 r. (Wyrok KIO, 2017, KIO 2373/16), w którym również uznano, że bezwzględny obowiązek podziału zamówienia na części nie istnieje oraz wyrok KIO z dnia 30 czerwca 2016 r. (Wyrok KIO, 2016, KIO 1032/16), utrzymany w mocy przez Sąd Okręgowy w Częstochowie wyrokiem z dnia 21 września 2016 r. (Wyrok SO w Częstochowie, 2016, VI Ca 665/16), gdzie sąd wskazał, że zamawiający nie ma obowiązku tak ułożyć zamówienia, aby umożliwić złożenie oferty znacznej liczbie podmiotów, musi jednak uwzględniać w danych realiach rynkowych zasadę uczciwej konkurencji, w szczególności w przypadku, gdy brak podziału zamówienia na części faworyzowałby dotychczasowego wykonawcę i ograniczałby innym wykonawcom możliwość rywalizowania o przedmiotowe zamówienie. Jak słusznie wskazuje UZP we *Wskazówkach dla zamawiających publicznych do opracowania analizy potrzeb i wymagań w świetle nowego Prawa zamówień publicznych*:

[...] decyzja o ewentualnym podziale zamówienia na części lub o odstąpieniu od jego podziału musi uwzględniać rozważenie wszystkich aspektów związanych z realizacją zamówienia, wpływających na możliwość jego wykonania w najbardziej efektywny sposób. Jest to realizacja koncepcji „inteligentnego Zamawiającego”, ponieważ decyzja o podziale zamówienia na części wymaga nie tylko znajomości specyfiki realizacji przedmiotu zamówienia, lecz również wiedzy o strukturze rynku dla niego właściwego (UZP, 2024).

Konsekwencją powyższych rozważań jest wniosek, że najbardziej efektywnym jest następujący podział zamówienia:

- ubezpieczenie mienia,
- obowiązkowe OC podmiotu leczniczego, OC „medyczne” i „OC niemedyczne”,
- ubezpieczenia komunikacyjne,
- kolejne osobne części na ubezpieczenia specjalne, jak D&O, CAR/EAR, Cyber etc., w zależności od potrzeb zamawiającego.

Ustalając podział zamówienia na ubezpieczenie podmiotu leczniczego należy mieć na uwadze, że zachowanie jak największej konkurencyjności wśród wykonawców leży w istotnym interesie zamawiającego. Zgodnie z opinią KIO zawartą w wyroku z dnia 1 lutego 2022 r.:

Zamawiający, wszczynając postępowanie o udzielenie zamówienia, winien nie tylko dokonać opisu przedmiotu zamówienia, w sposób umożliwiający mu uzyskanie spełnienia uzasadnionych potrzeb w tym zakresie, ale także ocenić możliwości rynku, czy tak dokonany opis nie doprowadzi do takiego utrudnienia wzięcia udziału w postępowaniu wykonawcom, iż tylko jeden z nich będzie w stanie sprostać postawionym wymaganiom. Dokonany opis nie może prowadzić do eliminacji Wykonawców, którzy są zdolni w sposób należyty wykonać dane zamówienie (Wyrok KIO, 2022, KIO 126/22).

Z drugiej strony, zamawiający powinien każdorazowo znaleźć równowagę pomiędzy zachowaniem jak największej konkurencyjności a efektywnością zamówienia i planowanych umów.

Przykład możliwości podziału zamówienia na ubezpieczenie podmiotów leczniczych ilustruje, jak istotne jest prawidłowe i przemyślane sporządzenie analizy potrzeb i wymagań zamawiającego, która powinna być kluczowym narzędziem określającym optymalny podział zamówienia.

5. Wybór prawidłowego trybu postępowania

Uzyskanie maksymalnej efektywności jest w znacznym stopniu związane z wyborem prawidłowego trybu postępowania przez zamawiającego. W tym kontekście nowa ustawa Pzp nie zmieniła w znaczący sposób tendencji, która od wielu lat obowiązywała w polskim systemie zamówień publicznych i opierała się na poleganiu przez zamawiających na trybach nienegocjacyjnych. W 2023 r. około 85% zamówień krajowych przeprowadzono w trybie podstawowym bez negocjacji, podczas gdy w postępowaniach unijnych – aż 98,67% postępowań zrealizowano w przetargu nieograniczonym, a zaledwie 0,36% w trybach negocjacyjnych. W poniższej tabeli podano informacje na temat ilości postępowań prowadzonych w danym trybie postępowania pomiędzy 1 stycznia 2023 r. a 31 grudnia 2023 r. (UZP, 2023, s. 52).

Tabela. Postępowania wszczęte według trybu postępowania

Tryb	BZP	TED
Podstawowy bez negocjacji (wariant I)	85,11%	–
Podstawowy z możliwością negocjacji (wariant II)	14,85%	–
Podstawowy z negocjacjami (wariant III)	0,02%	–
Partnerstwo innowacyjne	0,02%	–
Przetarg nieograniczony	–	98,67%
Przetarg ograniczony	–	0,97%
Negocjacje z ogłoszeniem	–	0,26%
Dialog konkurencyjny	–	0,10%
Partnerstwo innowacyjne	–	0,00%

Źródło: Urząd Zamówień Publicznych, 2023, s. 52.

W tym kontekście należy zauważyć, że wiele argumentów przemawia za realizowaniem zamówienia na usługę ubezpieczenia w drodze procedury negocjacyjnej. Wynika to z faktu, iż zakres ubezpieczenia powinien być dostosowany indywidualnie do profilu działalności, wielkości, rodzaju czy szkodowości podmiotu leczniczego, natomiast możliwości sfinansowania ubezpieczenia przez zamawiającego są ograniczone jego budżetem. Negocjacje pozwalają często lepiej dostosować potrzeby zamawiającego do kwoty przeznaczanej przez niego na sfinansowanie zamówienia.

Tryby nienegocjacyjne – jak tryb podstawowy bądź przetarg nieograniczony – w sposób wystarczający umożliwiają zawarcie kontraktu na ubezpieczenie podmiotu leczniczego w przypadkach umów, które niosą niskie ryzyko dla ubezpieczyciela, tj. zawieranych przez podmioty lecznicze posiadające niewielką szkodowość, nowe budynki z nowoczesnymi zabezpieczeniami przeciwpożarowymi czy o profilu działalności pozbawionym ryzyka dużych roszczeń. Trzeba jednak podkreślić, że tryb podstawowy w wariantcie I jest niewątpliwie nadmiernie sformalizowany, *de facto* stanowiąc kopię przetargu nieograniczonego, co należy uznać za błąd ustawodawcy, w szczególności w kontekście zapowiedzi dotyczących zamiaru zmniejszania stopnia skomplikowania procedury zamówień krajowych (Dzierżanowski, Gawrońska-Baran, 2021, s. 40).

Natomiast w przypadku podmiotów leczniczych o nietypowym mieniu (np. budynkach wpisanych do rejestru zabytków), skomplikowanym profilu działalności (podmioty lecznicze specjalizujące się w leczeniu chorób danego rodzaju) lub o znacznej historii wypłat odszkodowań i zadośćuczynień z tytułu błędów lekarskich, często bardziej efektywnym rozwiązaniem jest zastosowanie trybu podstawowego w wariantcie III bądź dialogu konkurencyjnego. W ramach

wariantu III lub dialogu konkurencyjnego zamawiający jest w stanie przekazać wykonawcom wiele szczegółowych danych na temat swojej działalności, które mogą korzystnie wpłynąć na wysokość składki ubezpieczeniowej. Jest on także w stanie uzyskać informacje na temat orientacyjnych wycen danych klauzul ubezpieczeniowych, co pozwala mu na przygotowanie specyfikacji warunków zamówienia, zachowując niezbędny dla siebie zakres ubezpieczenia w granicy posiadanych środków finansowych. Zdecydowaną wadą wariantu III oraz dialogu konkurencyjnego jest jednak przewlekłość postępowań, dlatego powinny one być wszczynane z odpowiednim marginesem czasu. Warto także nadmienić, że w przypadku wariantu III trybu podstawowego w literaturze wskazuje się na uchybienia ustawodawcy w przedmiocie klarowności regulacji ustawowej (Dzierżanowski, Gawrońska-Baran, 2021, s. 45).

Kompromisem pomiędzy trybami negocjacyjnymi a nienegocjacyjnymi wydaje się tryb podstawowy w wariantcie II. Pozwala on, po otwarciu ofert podstawowych, fakultatywnie podjąć z wykonawcami negocjacje w zakresie elementów treści ofert, które podlegają ocenie w ramach kryteriów oceny ofert. Istotne z punktu widzenia zamawiającego jest zwrócenie szczególnej uwagi, aby nie ograniczać kręgu wykonawców, z którymi podejmuje się negocjacje. Ma to znaczenie ze względu na fakt, że w przypadku usługi ubezpieczenia zamawiający (w tym także broker ubezpieczeniowy) nie jest w stanie oszacować marży, którą wykonawca może ograniczyć, aby przedstawić w postępowaniu najkorzystniejszą ofertę.

Oferta dodatkowa w wariantcie II nie może być mniej korzystna w żadnym z kryteriów oceny ofert wskazanych w zaproszeniu do negocjacji niż oferta złożona w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu. W takim przypadku ulegnie bowiem odrzuceniu. Podstawowym problemem wariantu II, budzącym powszechną krytykę, jest jednak brak możliwości najmniejszej zmiany warunków zamówienia w trakcie prowadzonych negocjacji. Powoduje to, że zamawiający w negocjacjach z wykonawcami traci jakąkolwiek elastyczność, która umożliwiałaby mu faktyczne osiągnięcie lepszych ofert (Dzierżanowski, Gawrońska-Baran, 2021, s. 41). Nie da się przy tym ukryć, że negocjacje w wariantcie II często bywają formalnością i fikcją, wobec czego słuszne są postulaty doktryny, aby wariant II ograniczyć do złożenia ofert dodatkowych, bez konieczności przeprowadzania rozmów z wykonawcami (Dzierżanowski, Gawrońska-Baran, 2021, s. 43). W rzeczywistości, w przypadku większości postępowań, najlepszym argumentem negocjacyjnym jest zapoznanie się wykonawców z informacją o kwocie, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia oraz z informacją z otwarcia ofert

podstawowych. Pozwala to bowiem wykonawcom ocenić możliwość dalszego ubiegania się o zamówienie i dystans do konkurentów.

Zastosowanie wariantu II wydaje się zasadne przede wszystkim w sytuacji, w której kwota szacunkowej wartości zamówienia wskazuje, że oferty mogą być znacznie droższe od kwoty zarezerwowanej w budżecie podmiotu leczniczego. Możliwość negocjacji po otwarciu ofert umożliwia bowiem – poza podwyższeniem kwoty zamawiającego do ceny najkorzystniejszej oferty – także obniżenie przez wykonawcę ceny oferty do kwoty przeznaczonej przez zamawiającego na sfinansowanie zadania.

Wariant II niesie jednak inne zagrożenia, poza większą ilością czynności formalnych czy dłuższym trwaniem postępowania (Dzierżanowski, Gawrońska-Baran, 2021, s. 41–44), bowiem w przypadku charakterystycznego dla usług ubezpieczenia zamkniętego kręgu wykonawców, jego każdorazowe, konsekwentne stosowanie może doprowadzić do celowego zawyżania przez wykonawców cen na etapie składania ofert podstawowych (Świś, 2021, s. 49).

Przed wszczęciem procedury zamawiający powinien zatem dokonać gruntownej analizy potencjalnych zalet i wad, na podstawie której wybierze odpowiedni tryb postępowania, w zależności od swoich aktualnych potrzeb.

Zakończenie

Efektywność w postępowaniu na udzielenie zamówienia publicznego na ubezpieczenie podmiotu leczniczego ma kluczowe znaczenie w kontekście zachowania ogólnych zasad prawa zamówień publicznych. W szczególności należy zwrócić uwagę na nową zasadę efektywności, zgodnie z którą zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający najlepszą jakość w stosunku do środków, by uzyskać w ten sposób najlepsze efekty (utożsamianą z zasadą *best value for money*). Nieodzowne jest, by zasada ta wiązała się silnie z innymi zasadami prawa zamówień publicznych – zasadą konkurencyjności i równego traktowania wykonawców, ponieważ bez ich zachowania nie można mówić o utrzymaniu efektywności.

Wyraźnym przejawem zasady efektywności jest obowiązek sporządzenia analizy potrzeb i wymagań zamawiającego. Analizę tę należy obligatoryjnie przygotować przed wszczęciem procedury unijnej, ale dobra praktyka wymaga, aby była ona wykonana dla wszystkich rodzajów zamówień. Zawiera elementy obligatoryjne, które zamawiający jest zobowiązany uwzględnić, takie jak: orientacyjną wartość zamówienia dla każdego wariantu realizacji zamówienia, możliwość podziału zamówienia na części, przewidywany tryb udzielenia

zamówienia, możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia oraz ryzyka związane z postępowaniem o udzielenie i realizacją zamówienia. Staranne przemyślenie powyższych składników postępowania, zanalizowanie ich i dopracowanie przed wszczęciem postępowania istotnie zwiększa szanse na powodzenie procedury i bezproblemowe wykonanie kontraktu, a także zmniejsza ryzyko uchybienia obowiązującym przepisom ustawy Pzp.

Równie istotnym elementem postępowania jest ustalenie szacunkowej wartości zamówienia, które należy dokonać z należytą starannością. Szacowanie wartości zamówienia na usługę ubezpieczenia dla podmiotu leczniczego jest sporządzone w oparciu o szkodowość danego podmiotu leczniczego, składniki majątkowe będące przedmiotem zamówienia i ich specyfikę, dotychczasowe wydatki poniesione na ubezpieczenia będące przedmiotem zamówienia, a także wydatki ponoszone przez podmioty lecznicze na analogiczne zamówienia wraz z uwzględnieniem tendencji panujących w danym okresie czasu na rynku ubezpieczeń. Prawidłowo przygotowane szacowanie wartości zamówienia na usługę ubezpieczenia powinno zawierać w sobie wszystkie planowane wydatki na ubezpieczenie danego rodzaju, w tym planowane uzupełnienie ubezpieczenia, prawo opcji czy zamówienia podobne.

Zamawiający powinien prawidłowo podzielić zamówienie na części, mając świadomość, że rynek ubezpieczeniowy jest częściowo zamknięty i w szczególnych sytuacjach (np. ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej) może mieć do czynienia z duopolem ubezpieczycieli. W efekcie powyżej opisanego ukształtowania rynku wykonawców, jeżeli zamawiający udziela zamówienia w częściach, musi dokonać podziału we właściwy sposób, aby uzyskać taką liczbę ofert, która pozwoli zachować ich konkurencyjność. Podział nie powinien być jednak nadmierny, gdyż zbytnie rozdrobnienie zamówienia powoduje, że obsługa takich kontraktów jest nieefektywna. W konsekwencji najbardziej efektywnym rozwiązaniem jest osobne kontraktowanie ubezpieczeń mienia, ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej, ubezpieczeń komunikacyjnych i ubezpieczeń specjalnych.

Uzyskanie maksymalnej efektywności jest w znacznym stopniu związane z wyborem prawidłowego trybu postępowania przez zamawiającego. Wiele argumentów przemawia za realizowaniem zamówienia na usługę ubezpieczenia w drodze procedury negocjacyjnej, ponieważ program ubezpieczeniowy może zostać dopasowany do specyfiki i możliwości finansowych podmiotu leczniczego. Tryby negocjacyjne są jednak obciążone wadami (wariant III trybu podstawowego) i cechują się znaczną przewlekłością postępowania, co sprawia,

że są rzadko wykorzystywane. Wariant II trybu podstawowego, który umożliwia negocjacje ofert po ich otwarciu, również jest krytykowany w doktrynie. Zamawiający, przed wszczęciem procedury, powinien zatem dokonać gruntownej analizy potencjalnych zalet i wad, na podstawie której wybierze odpowiedni tryb postępowania, w zależności od swoich aktualnych potrzeb.

Zamawiający, w ramach obecnie obowiązującej ustawy – Prawo zamówień publicznych, posiada szereg instrumentów pozwalających mu na uzyskanie wysokiego stopnia efektywności zawieranego kontraktu w ramach usługi ubezpieczenia podmiotu leczniczego. Od wykonania i staranności przeprowadzonej analizy, szacowań, wyborów trybu czy podziału zamówienia zależeć będzie, czy zawierana umowa będzie cechowała się odpowiednią elastycznością, będącą jednym z kluczowych wyznaczników efektywności oraz czy będzie czyniła zadość ogólnym zasadom prawa zamówień publicznych.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1214.

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, tekst jedn. Dz. Urz. UE L 98 z 28.03.2014, s. 65–242 z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2021 r., I GSK 233/18, LEX nr 3161032.

Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 21 września 2016 r., VI Ca 665/16, niepublikowany.

Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 30 czerwca 2016 r., KIO 1032/16, LEX nr 2111802.

Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 2 lutego 2017 r., KIO 2373/16, LEX nr 2188673.

Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 9 listopada 2021 r., KIO 3194/21, LEX nr 3353719.
Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 1 lutego 2022 r., KIO 126/22, LEX nr 3358441.
Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 5 kwietnia 2022 r., KIO 685/22, LEX nr 3361925.

Literatura

- Andała-Sępkowska, J., Bereszko, W. (2021). *Prawo zamówień publicznych 2021. Praktyczny przewodnik*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Budzisz, R. (2018). Instytucjonalne formy wykonywania działalności leczniczej. W: R. Kubiak, L. Kubicki, E. Zielińska (red.), *Pojęcie, źródła i zakres prawa medycznego* (s. 371–686). System Prawa Medycznego, t. 1. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dzierżanowski, W., Gawrońska-Baran, A. (2021). Charakter i znaczenie prawne trybu podstawowego udzielania zamówień małej wartości. *Zamówienia Publiczne. Doradca*, 6. Pobrano z <https://zamowieniapublicznedoradca.pl/charakter-i-znaczenie-prawne-trybu-podstawowego-udzielania-zamowien-malej-wartosci/> (21.05.2025).
- Krzyżanowski, T. (2021). Analiza potrzeb i wymagań. *Zamówienia Publiczne. Doradca*, 6.
- Michta, M. (2022). Podział zamówienia publicznego – kryteria jedności zamówienia. *Finanse Komunalne*, 1, 57–64.
- Nowicki, P. (2019). *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Stręciwilk, M. (2020). *Szacowanie wartości zamówienia publicznego i konkursu w nowym PZP*. LEX/el.
- Szustakiewicz, P. (2007). *Zasady prawa zamówień publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Publicus.
- Świś, C. (2021). Tryb podstawowy – ryzykowny wariant z art. 275 pkt 2 Pzp. *Zamówienia Publiczne. Doradca*, 7, 47–53.
- Zaborowska, A. (2020). Analiza potrzeb zamawiającego. W: W. Dzierżanowski, M. Sieradzka, P. Szustakiewicz (red.), *Leksykon zamówień publicznych* (s. 28–29). Warszawa: Presscom.

Netografia

- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. (2018). *Wytyczne dla osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych dotyczące unikania najczęstszych błędów popełnianych w projektach finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*. Urząd Publikacji. Pobrano z <https://data.europa.eu/doi/10.2776/14145> (14.11.2024).
- Urząd Zamówień Publicznych. (2022). *Szacowanie wartości zamówienia*. Pobrano z <https://www.gov.pl/attachment/3e42f8e8-6050-4c7e-a141-46f3a7346952> (14.11.2024).
- Urząd Zamówień Publicznych. (2023). *Informator Urzędu Zamówień Publicznych*, 4. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/uzp/rok-20213> (22.05.2025).
- Urząd Zamówień Publicznych. (2024). *Wskazówki dla zamawiających publicznych do opracowania analizy potrzeb i wymagań w świetle nowego Prawa zamówień publicznych*. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/uzp/wskazowki-dla-zamawiajacych-publicznych-do-opracowania-analizy-potrzeb-i-wymagan> (14.11.2024).

Krystian WasilewskiKatolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; e-mail: wasilewskikrystian@wp.pl <https://orcid.org/0009-0004-2385-9579>

E-administracja w Polsce: determinanty rozwoju i bariery wdrożeniowe

**E-Administration in Poland:
Development Determinants and Implementation Barriers**

Streszczenie

W dobie cyfryzacji administracja publiczna w Polsce stoi przed koniecznością przekształcenia organizacji sfery wewnętrznej, aby sprostać oczekiwaniom współczesnego społeczeństwa. Artykuł stanowi próbę identyfikacji korzyści i wyzwań związanych z wdrażaniem e-administracji w Polsce oraz zdefiniowania tego pojęcia, co jest istotne w kontekście porządkowania terminologii i zrozumienia jego znaczenia dla transformacji administracji publicznej.

Analiza uwzględnia doświadczenia innych krajów, w szczególności Estonii, która dzięki kompleksowym rozwiązaniom cyfrowym osiągnęła znaczące efekty w zakresie efektywności administracyjnej. Jednocześnie podkreślono różnice wynikające z uwarunkowań wpływających na tempo i skalę wdrażania e-administracji. Istotnym elementem rozważań są także propozycje działań, które mogą pomóc przezwyciężyć istniejące bariery oraz przyczynić się do budowy nowoczesnego, cyfrowego systemu administracyjnego, uwzględniającego lokalne wyzwania społeczne i technologiczne.

Celem artykułu jest analiza obecnego stanu e-administracji w Polsce oraz wskazanie kierunków rozwoju, które mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności i dostępności usług publicznych, a także wzmocnienia zaufania społecznego do administracji cyfrowej.

SŁOWA KLUCZOWE: administracja publiczna, e-administracja, nauki administracji

Summary

In the era of digitalization, public administration in Poland faces the necessity of restructuring its internal organization to meet the expectations of modern society. This article aims to identify the benefits and challenges associated with the implementation of e-administration in Poland, as well as to propose a definition of the concept, which is crucial for organizing terminology and understanding its significance for the transformation of public administration.

The analysis incorporates the experiences of other countries, particularly Estonia, which has achieved significant administrative efficiency through comprehensive digital solutions. At the same time, it highlights the differences arising from Poland's unique demographic and structural conditions, which influence the pace and scale of e-administration implementation. The discussion also includes a proposal of actions that could help overcome existing barriers and contribute to the development of a modern digital administrative system that addresses local social and technological challenges.

The objective of this article is to analyze the current state of e-administration in Poland and to outline development directions that could enhance the efficiency and accessibility of public services, as well as strengthen public trust in digital administration.

KEYWORDS: public administration, e-administration, administrative sciences

Wprowadzenie

E-administracja stanowi fundamentalny element współczesnego zarządzania publicznego, ukierunkowanego na optymalizację procesów, zwiększenie dostępności usług oraz usprawnienie relacji między obywatelami a organami administracji. W Polsce rozwój cyfrowych narzędzi administracyjnych zyskuje szczególne znaczenie w kontekście konieczności modernizacji sfery wewnętrznej działania administracji i podnoszenia standardów obsługi obywateli.

Działalność administracji publicznej nieodłącznie wiąże się z dwiema kluczowymi wartościami: stabilnością operacyjną oraz elastycznością adaptacyjną. Stabilność instytucjonalna zapewnia ciągłość realizacji zadań publicznych, natomiast zdolność do dynamicznego reagowania na zmieniające się otoczenie, w tym na postęp technologiczny, stanowi warunek *sine qua non* efektywnego działania administracji (Gola, 2021, s. 112). Modernizacja struktur administracji publicznej wymaga wdrożenia nowoczesnych rozwiązań, takich jak cyfryzacja procesów wykonywania zadań publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu integralności organizacyjnej (Stańczyk-Hugiet, 2008, s. 349–356). Proces ten wiąże się z koniecznością bilansowania korzyści płynących z innowacji z ryzykiem okresowego obniżenia efektywności działania.

Przeobrażenia w administracji publicznej można klasyfikować w zależności od ich zakresu i charakteru. Usprawnienia dotyczą modyfikacji na poziomie jednostkowych procesów, reorganizacja obejmuje zmiany zasad funkcjonowania instytucji, natomiast reforma wiąże się z głębokimi przeobrażeniami strukturalnymi i proceduralnymi. Wdrażanie tych zmian wymaga uwzględnienia zasad racjonalności oraz ciągłości działania administracji, co w kontekście cyfryzacji nabiera szczególnej wagi.

E-administracja, będąca jednym z kluczowych kierunków reform w administracji publicznej, opiera się na wykorzystaniu technologii cyfrowych do automatyzacji procesów, integracji danych oraz rozwoju platform elektronicznych umożliwiających sprawną obsługę obywateli. Skuteczna implementacja tych rozwiązań wymaga jednak nie tylko zaawansowanej infrastruktury technologicznej, ale również dostosowania ram organizacyjnych oraz przekształcenia kultury pracy w administracji publicznej (Izdebski, 2022, s. 47).

Niniejsza analiza wykorzystuje metodę porównawczą, odnosząc się do świadczeń Estonii w zakresie e-administracji, oraz opiera się na przeglądzie literatury przedmiotu i analizie aktualnych dokumentów strategicznych Ministerstwa Cyfryzacji, takich jak Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (Ministerstwo Cyfryzacji, 2022), którego celem było dostarczenie społeczeństwu wysokiej jakości elektronicznych usług publicznych. Miało się to przyczynić do usprawnienia funkcjonowania państwa i obniżenia kosztów wdrażania oraz utrzymywania rozwiązań IT.

1. Definicja e-administracji

Według Mulawy, termin e-administracja obejmuje usługi świadczone przez administrację publiczną przy użyciu technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT; Mulawa, 2015, s. 250). Dąbrowska wskazuje natomiast na potrzebę połączenia ICT z modernizacją organizacyjną oraz rozwojem nowych kompetencji, co umożliwia skuteczniejsze świadczenie usług publicznych (Dąbrowska, Janoś-Kreśło, Wódkowski 2009, s. 47). Z kolei Kasprzyk zauważa, że e-administracja umożliwia trójkierunkową komunikację: między administracją a obywatelami (G2C), przedsiębiorcami (G2B) oraz wewnątrz w ramach samej administracji (G2G), co pozwala na bardziej kompleksową obsługę interesariuszy oraz współpracę wewnętrzną (Kasprzyk, 2011, s. 343). E-administracja definiowana jest jako wykorzystanie przez agencje rządowe technologii informacyjnych, które mają zdolność do przekształcenia stosunków z obywatelami, przedsiębiorstwami oraz innymi podmiotami pozostającymi w pewnych stosunkach z rządem (Małek, Kudaj, 2017, s. 236).

Wspomnieć należy, że sam termin „e-administracja” pojawia się w dokumentach międzynarodowych. Przykładem jest umowa o partnerstwie w zakresie stosunków i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi a Nową Zelandią, z drugiej strony, sporządzona w Brukseli z dnia 5 października 2016 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1834). Podobne odniesienia znajdujemy w krajowych

aktach prawnych, takich jak uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030” (M.P. z 2019 r. poz. 1060), która wspomina o zadaniach związanych z rozwojem aplikacji i usług e-administracji na poziomie krajowym (Komisja Europejska, 2016).

Zarówno krajowe, jak i unijne akty prawne posługują się terminem „usługi cyfrowe”. Termin „usługi cyfrowe”, używany w krajowych i unijnych aktach prawnych, obejmuje szeroki zakres pojęciowy – e-administracja jest jedynie częścią – bowiem najogólniej rzecz ujmując, świadczenie usług cyfrowych wykracza poza sferę stosunków publicznoprawnych.

„Usługi cyfrowe” to pojęcie szersze, stosowane w takich regulacjach, jak: ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1513), Prawo telekomunikacyjne (Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 34 z późn. zm.), ustawa o prawach konsumenta (Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1796) oraz akt prawny dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 644). Niemniej jednak e-usługi w administracji stanowią istotny komponent w ramach tego szerszego pojęcia „usług cyfrowych”, odnosząc się bezpośrednio do cyfrowej obsługi obywateli przez organy publiczne. Na podstawie, oczywiście pośrednio, definicji „usługi cyfrowej” zawartej w ustawie o prawach konsumenta, która określa ją jako „[...] usługę umożliwiającą inne formy interakcji za pomocą danych w postaci cyfrowej”, można zaproponować następującą definicję „e-administracji”, odpowiednio dostosowaną do specyfiki administracji publicznej.

„E-administracja” to zespół usług publicznych świadczonych przez organy administracji publicznej, umożliwiających interakcję z podmiotami korzystającymi z tych usług, za pomocą danych w formie cyfrowej, przy wykorzystaniu technologii informatycznych. Uzasadnienie dla zaproponowanej definicji „e-administracji” opiera się na analizie charakteru usług publicznych świadczonych przez administrację. Administracja publiczna, jako aparat odpowiedzialny za zapewnienie obywatelom, przedsiębiorcom oraz innym podmiotom dostępu do usług publicznych, realizuje swoje zadania w sposób zorganizowany i uporządkowany. W kontekście e-administracji proces świadczenia tych usług odbywa się w formie elektronicznej.

Zastosowanie terminu „zespół usług” w definicji „e-administracji” znajduje swoje uzasadnienie w specyfice procesów administracji, które często obejmują nie

pojedynczą, lecz szereg powiązanych czynności. Świadczenie usług publicznych w ramach e-administracji zwykle wiąże się z realizowaniem kompleksowych procesów, które obejmują różnorodne etapy, takie jak rejestracja, weryfikacja, zatwierdzanie czy udzielanie informacji. Każdy z tych etapów może być traktowany jako odrębna usługa, ale stanowi część szerszego procesu administracji.

E-administracja, jako istotny element współczesnej administracji publicznej, definiowana jest w sposób zróżnicowany także w zagranicznej literaturze naukowej, jej kluczowe aspekty są zgodne z fundamentalnymi założeniami transformacji cyfrowej.

E-administracja obejmuje nie tylko techniczne wdrożenia cyfrowe, ale również zmiany organizacyjne prowadzące do transformacji sposobu świadczenia usług publicznych. Reddick i Zheng (2017) wskazują, że proces ten wykracza poza zwykłą cyfryzację działań administracji, obejmując fundamentalne zmiany w strukturze operacyjnej, kulturze organizacyjnej oraz sposobach komunikacji z interesariuszami. Jest to zgodne z koncepcją Scholla (2021), który definiuje e-administrację jako integrację technologii cyfrowych w procesach zarządzania publicznego w sposób umożliwiający zwiększenie efektywności i przejrzystości działań rządowych.

Ponadto Almarabeh i AbuAli (2010) podkreślają automatyzację tradycyjnych procesów administracyjnych, co prowadzi do większej spójności, oszczędności czasu oraz zasobów. Natomiast Bannister i Connolly (2012) koncentrują się na aspektach jakości i dostępu, zauważając, że wdrożenie e-administracji wspiera rozwój transparentności i zaufania społecznego wobec instytucji publicznych. E-administracja to zatem pewien system świadczenia usług publicznych z wykorzystaniem technologii informatycznych. Obejmuje cyfryzację wewnętrznych procesów administracji.

2. Korzyści z wprowadzenia e-administracji

E-administracja ma na celu przede wszystkim uproszczenie procesów świadczenia usług publicznych, co w efekcie powinno prowadzić do zwiększenia efektywności działania urzędów. Transformacja cyfrowa stanowi coraz większe wyzwanie zarówno dla rządów, jak i instytucji międzynarodowych, które stają przed koniecznością nadążania za dynamicznymi zmianami technologicznymi. Rządy ponoszą odpowiedzialność za tworzenie stabilnej i dostępnej infrastruktury cyfrowej, będącej kluczowym warunkiem funkcjonowania nowoczesnej gospodarki. To wyzwanie nie ogranicza się do samego wdrażania innowacji,

lecz obejmuje także ich adaptację do istniejących struktur oraz zapewnienie powszechnego dostępu do technologii, co ma niebagatelne znaczenie dla utrzymania stabilności i konkurencyjności gospodarczej kraju.

Internetyzacja oraz powszechne korzystanie ze smartfonów zmieniły w znacznym stopniu krajobraz wielu sektorów gospodarki, m.in. sektora bankowego. Banki z sukcesem dostosowały się do nowej rzeczywistości technologicznej, co przełożyło się na redefinicję ról i obowiązków pracowników bankowości. Na początku XXI w. ich praca skupiała się głównie na bezpośredniej obsłudze klientów, natomiast dziś coraz częściej obejmuje wsparcie w rozwiązywaniu problemów technicznych związanych z obsługą aplikacji bankowych. Ten trend ilustruje, jak głęboko zakorzeniona w społeczeństwie cyfryzacja wpływa na sektor finansowy i oczekiwania klientów, przyczyniając się do przekształceń zarówno w zakresie operacyjnym, jak i organizacyjnym.

Transformacja cyfrowa administracji publicznej musi uwzględniać podobne wyzwania – od adaptacji technologii do potrzeb obywateli po inwestowanie w rozwój kompetencji cyfrowych kadr sektora publicznego. W dobie dynamicznych zmian technologicznych skuteczna digitalizacja procesów administracyjnych nie tylko usprawnia obsługę obywateli, ale także przyczynia się do budowy nowoczesnego, sprawnego i transparentnego państwa.

Estonia, z populacją liczącą około 1,3 mln mieszkańców, wdrożyła kompleksowy system e-administracji, co było ułatwione przez mniejszą skalę administracyjną i wyższy poziom kompetencji cyfrowych społeczeństwa. W Polsce, z populacją przekraczającą 38 mln, implementacja podobnych rozwiązań napotyka na większe wyzwania związane z różnorodnością samych struktur podmiotów administracji i zróżnicowanym poziomem umiejętności cyfrowych obywateli.

Wdrożenie e-administracji w Estonii przyniosło konkretne efekty w zakresie zwiększenia efektywności działania urzędów, co wynikało przede wszystkim z automatyzacji i cyfryzacji procesów. Zastąpienie tradycyjnej biurokracji systemami elektronicznymi pozwoliło na znaczną redukcję czasu potrzebnego na przetwarzanie dokumentów oraz na wyeliminowanie błędów ludzkich (Chlewicki, Kędzierska, Oranowski, 2010, s. 195–207). Efektem tych zmian była także poprawa jakości świadczonych usług publicznych – dostępność urzędów wzrosła dzięki możliwości realizacji wielu procedur online, co zmniejszyło kolejki i przyspieszyło obsługę obywateli.

Zaawansowane rozwiązania e-administracji w Estonii przyczyniły się do znaczących oszczędności finansowych i czasowych. Zastosowanie platform takich jak X-Road, umożliwiających bezpieczną wymianę danych między różnymi systemami publicznymi, pozwoliło na redukcję kosztów związanych z tradycyjną

administracją, jak drukowanie, archiwizowanie i przesyłanie dokumentów. Ponadto obywatele mogli zaoszczędzić czas dzięki dostępowi do usług online, eliminując potrzebę osobistych wizyt w urzędach. Podkreśla się, że rozwiązania te wspierają efektywność zarówno instytucji publicznych, jak i obywateli (Małek, Kudaj, 2017, s. 236–254).

Jednym z najważniejszych rezultatów wdrożenia estońskiej e-administracji było zwiększenie transparentności działań administracji oraz wzrost zaufania obywateli do instytucji państwowych. Dzięki cyfryzacji procesów i wprowadzeniu takich rozwiązań jak możliwość sprawdzenia statusu własnych spraw w systemie, obywatele zyskali większą kontrolę nad działaniami administracji (Gołębiowska, 2020). Transparentność była również wynikiem efektywnego systemu zarządzania danymi – obywatele mieli wgląd w to, jakie informacje są przetwarzane i przez kogo. Tego rodzaju innowacje przyczyniły się do budowy zaufania społecznego i pozytywnie wpłynęły na relacje między administracją a obywatelami.

Przykład Estonii, pioniera w dziedzinie cyfryzacji administracji publicznej, ukazuje, jak istotne korzyści może przynieść kompleksowe wdrożenie nowoczesnych rozwiązań informatycznych. Polska, czerpiąc z estońskich doświadczeń, może odnotować podobne korzyści w różnych obszarach funkcjonowania państwa i życia obywateli. Elektroniczne narzędzia, takie jak e-dowód osobisty czy zdalny dostęp do usług administracyjnych, umożliwiają obywatelom szybki i wygodny kontakt z instytucjami państwowymi. Rozwiązania takie zmniejszają koszty obsługi administracyjnej, eliminują potrzebę osobistych wizyt w urzędach, a jednocześnie zwiększają dostępność usług publicznych. W Polsce rozwój e-administracji wspierałby także wzrost przejrzystości działań urzędów oraz efektywność procesów związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych.

Ponadto rozwój e-usług administracyjnych przyczynia się do wzrostu zaangażowania obywateli w życie publiczne, ułatwiając im udział w konsultacjach społecznych, głosowaniach czy zarządzaniu sprawami lokalnymi. Podobnie jak w Estonii, gdzie 99% usług administracyjnych dostępnych jest online, także w Polsce rozwój e-administracji może wspierać działalność gospodarczą, umożliwiając zakładanie firm, autoryzację transakcji czy dostęp do dokumentacji medycznej w trybie zdalnym (Azzopardi, Lenain, Molnar, Mosiashvili, Pareliussen, 2020). E-administracja stanowi kluczowy element modernizacji państwa, przyczyniając się do zwiększenia efektywności, przejrzystości i dostępności usług publicznych, co jest niezbędne dla sprostania oczekiwaniom współczesnego społeczeństwa.

3. Wyzwania i problemy w implementacji e-administracji

Wyniki badań wskazują, że społeczeństwo z umiarkowanym optymizmem spogląda na perspektywy pełnej cyfryzacji gospodarki, jednocześnie postrzegając ten proces jako trudniejszy niż jakiegokolwiek dotychczasowe zmiany organizacyjne (Śledziwska, Włoch, 2020, s. 81–82). Sukces transformacji cyfrowej zależy od dwóch zasadniczych czynników: poziomu adaptacji cyfrowej oraz potencjału pracowników, którzy muszą nieustannie podnosić swoje kwalifikacje, by nadążyć za nowymi wymaganiami rynkowymi. Kompetencje cyfrowe stają się zatem nieodzownym elementem kapitału ludzkiego, a ich brak może skutecznie hamować postępy cyfryzacji na poziomie państwowym i instytucjonalnym.

Podstaw konieczności rozwoju cyfrowego w administracji publicznej należy doszukiwać się również w unijnych aktach prawnych, które wyznaczają nadrzędne cele gospodarcze, społeczne i środowiskowe dla państw członkowskich. Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13–390) w art. 3 wskazuje na fundamentalne dążenia UE, takie jak ustanowienie rynku wewnętrznego i zapewnienie trwałego rozwoju opartego na zrównoważonym wzroście gospodarczym, stabilności cen oraz konkurencyjnej społecznej gospodarce rynkowej. Celem jest osiągnięcie pełnego zatrudnienia, postępu społecznego oraz wysokiego poziomu ochrony środowiska, w czym istotną rolę odgrywa także wspieranie postępu naukowo-technicznego.

Te założenia traktatowe uzasadniają potrzebę implementacji rozwiązań cyfrowych w sektorze publicznym jako elementu wspierającego sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz zwiększającego dostępność i efektywność usług świadczonych obywatelom. Cyfryzacja administracji publicznej wpisuje się zatem w szersze ramy realizacji priorytetów europejskich, takich jak podniesienie poziomu konkurencyjności i zapewnienie trwałego wzrostu społeczno-gospodarczego. Wspierając postęp technologiczny, UE kładzie nacisk na budowę administracji nowoczesnej, elastycznej i dostosowanej do potrzeb cyfrowego społeczeństwa (Komisja Europejska, 2016).

Cyfryzacja administracji to tym samym nie tylko kwestia technologiczna, ale także narzędzie umożliwiające państwom członkowskim wdrażanie unijnych polityk w sposób zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, wysokiej konkurencyjności oraz ochrony jakości życia obywateli, przy jednoczesnym wspieraniu innowacji i transformacji cyfrowej gospodarki. Unia Europejska wdraża szereg polityk zawartych w dyrektywach i rozporządzeniach, które bezpośrednio odnoszą się do rozwoju cyfrowego w różnych obszarach funkcjonowania państw członkowskich. Akty te tworzą ramy regulacyjne wspierające proces cyfryzacji,

zapewniając jednocześnie harmonizację przepisów w całej UE. Przykłady takich inicjatyw obejmują między innymi regulacje dotyczące jednolitego rynku cyfrowego, bezpieczeństwa danych, interoperacyjności systemów informatycznych w administracji publicznej oraz wspierania e-usług.

Dyrektywy i rozporządzenia UE wprowadzają wymogi, które mają na celu usprawnienie procesu cyfryzacji administracji publicznej, zwiększenie dostępności usług cyfrowych dla obywateli oraz wzmocnienie zaufania społecznego do rozwiązań cyfrowych. Przykładem mogą być przepisy o ochronie danych osobowych (RODO; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych, Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016) czy też akty dotyczące cyfrowej tożsamości i bezpieczeństwa w sieci, jak Rozporządzenie eIDAS (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014). Tego typu regulacje wspierają państwa członkowskie w budowie nowoczesnej infrastruktury cyfrowej i zapewniają spójność podejmowanych działań z celami zawartymi w unijnych traktatach. Wprowadzając te przepisy, UE nie tylko promuje jednolite standardy technologiczne, ale również wspiera państwa członkowskie w realizacji ich obowiązków wobec obywateli, także w zakresie sprawnej, przejrzystej i dostępnej administracji cyfrowej.

Wdrożenie zaawansowanych rozwiązań e-administracyjnych w Polsce niesie ze sobą szereg wyzwań, które mogą ograniczać pełne wykorzystanie potencjału tych technologii. Kluczowym zagadnieniem pozostaje bezpieczeństwo systemów informatycznych i danych osobowych. Obawy związane z cyberprzestępczością, w tym oszustwami bankowymi i kradzieżą tożsamości, są istotną barierą dla szerokiego przyjęcia e-administracji przez społeczeństwo. Przestępcy coraz częściej wykorzystują zaawansowane technologie, co wymaga od państwa wdrożenia zaawansowanych zabezpieczeń oraz stałego monitorowania zagrożeń w cyberprzestrzeni (Muliński, 2015, s. 120).

W szczególności osoby starsze, które często mniej pewnie poruszają się w środowisku cyfrowym, mogą obawiać się korzystania z e-usług administracyjnych. Brak zaufania do nowych technologii, związany z ryzykiem stania się ofiarą oszustw, takich jak *phishing* czy wyłudzenia danych, sprawia, że ta grupa demograficzna może preferować tradycyjne formy kontaktu z administracją publiczną. Dodatkowym utrudnieniem jest niedostateczna edukacja cyfrowa, która ogranicza zdolność wielu osób do korzystania z nowoczesnych narzędzi

(Czarnecka, Kelm, Koczur, 2023, s. 3–18). Aby przeciwdziałać tym wyzwaniom, konieczne jest wdrażanie programów edukacyjnych i kampanii informacyjnych, które zwiększą świadomość na temat cyberbezpieczeństwa i korzyści płynących z e-administracji. Jednocześnie państwo musi inwestować w tworzenie intuicyjnych i bezpiecznych rozwiązań technologicznych, które będą dostępne dla osób o różnym poziomie kompetencji cyfrowych. Budowa zaufania społecznego wobec e-administracji powinna opierać się na transparentności, łatwości użytkowania oraz skutecznym systemie ochrony danych.

Kolejnym istotnym wyzwaniem w kontekście cyfryzacji administracji publicznej jest redefinicja roli urzędnika w relacji z usługami cyfrowymi. O ile rozwój e-usług administracyjnych koncentruje się na poprawie jakości i dostępności usług dla obywatela, mniej uwagi poświęca się wpływowi tych zmian na funkcjonowanie urzędnika oraz organizację jego pracy. Ministerstwo Cyfryzacji, w ramach inicjatywy kompleksowej cyfryzacji administracji, dostrzega konieczność prowadzenia badań nad nowymi modelami pracy, które uwzględniają specyfikę e-administracji oraz postulaty optymalizacji czasu pracy, przedstawiane również przez Ministerstwo Pracy (Instytut Finansów, 2023).

Cyfryzacja administracji rodzi pytania o zakres obowiązków urzędników w obliczu automatyzacji procesów i przenoszenia wielu czynności do środowiska cyfrowego. W praktyce może to prowadzić do ograniczenia roli urzędnika do nadzorowania poprawności działania systemów, weryfikacji dokumentów składanych online czy rozwiązywania niestandardowych problemów obywateli. W konsekwencji pojawia się potrzeba wypracowania nowych metod oceny efektywności pracy urzędników, szczególnie w kontekście pracy zdalnej lub hybrydowej, która dzięki cyfryzacji staje się bardziej realna. Kwestie takie, jak: rozliczanie czasu pracy poza siedzibą urzędu, organizacja stanowisk pracy zdalnej, a także zapewnienie odpowiednich narzędzi technologicznych, stają się kluczowe.

Automatyzacja części procesów może również prowadzić do przemyślenia struktury czasu pracy urzędnika, w tym możliwości jej skrócenia lub wprowadzenia elastycznych rozwiązań. Jednocześnie konieczne jest zapewnienie kompetencji cyfrowych oraz możliwości doskonalenia zawodowego, które umożliwią urzędnikom pełne wykorzystanie potencjału nowych technologii. Wprowadzenie takich zmian wymaga spójnych działań legislacyjnych oraz współpracy międzyresortowej, m.in. między Ministerstwem Cyfryzacji a Ministerstwem Pracy, w celu stworzenia kompleksowych ram funkcjonowania administracji publicznej w erze cyfrowej.

Rozwój e-administracji nie powinien być jedynie procesem technologicznym, ale także organizacyjnym i społecznym, który uwzględnia potrzeby zarówno

obywateli, jak i urzędników, zapewniając efektywność, przejrzystość oraz satysfakcję z pracy w sektorze publicznym. W przyszłości e-administracja ma szansę stać się fundamentem nowoczesnej administracji publicznej w Polsce, pod warunkiem, że zostaną pokonane aktualne wyzwania. Przemysłane wdrażanie innowacyjnych technologii, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb obywateli, może przyczynić się do znaczącej poprawy jakości życia w Polsce. Wzrost efektywności, przejrzystości i dostępności usług publicznych to nie tylko cele same w sobie, ale także kroki w kierunku budowy zaufania społecznego i zaangażowania obywatelskiego.

W polskim kontekście kluczowe jest skoncentrowanie się na podnoszeniu kompetencji cyfrowych społeczeństwa, uproszczeniu funkcjonowania administracji oraz zapewnieniu odpowiedniego finansowania dla projektów cyfrowych. Rekomenduje się wdrożenie programów edukacyjnych mających na celu podniesienie kompetencji cyfrowych obywateli, inwestycje w nowoczesną infrastrukturę IT oraz przeprowadzenie kampanii informacyjnych promujących korzyści płynące z korzystania z e-administracji.

Zakończenie

Proces implementacji e-administracji w Polsce, jako kluczowego komponentu transformacji administracji publicznej, ukazuje zarówno perspektywy, jak i wyzwania, przed którymi stoi współczesna administracja. Wprowadzenie rozwiązań cyfrowych w administracji publicznej stanowi nie tylko technologiczną adaptację, lecz także głęboką reorganizację strukturalną i proceduralną, której celem jest optymalizacja procesów, zwiększenie efektywności, transparentności oraz dostępności usług publicznych.

Analiza wskazuje, iż fundamentalnym determinantem sukcesu w tym obszarze pozostaje równowaga między wdrażaniem innowacyjnych technologii a dostosowaniem organizacyjnym instytucji publicznych. Doświadczenia Estonii, uznawanej za globalny wzorzec w dziedzinie e-administracji, uwidaczniają znaczenie kompleksowego podejścia obejmującego rozwój zaawansowanej infrastruktury technologicznej, integrację danych oraz umiejętne zarządzanie zmianą w administracji publicznej. Jednakże, jak wynika z analizy, kluczowe różnice społeczno-kulturowe, demograficzne oraz organizacyjne stanowią istotne wyzwania w transpozycji estońskich doświadczeń na grunt polski.

W kontekście polskim konieczność inwestycji w rozwój kompetencji cyfrowych zarówno obywateli, jak i urzędników, wypukla wagę edukacji oraz

dostosowywania kompetencji ludzkich do wymogów współczesnej administracji. Ponadto budowa nowoczesnej infrastruktury IT oraz harmonizacja ram prawnych z unijnymi regulacjami stanowią warunki *sine qua non* skutecznej implementacji e-administracji. Istotnym zagadnieniem pozostaje również kwestia zaufania społecznego, które warunkuje akceptację rozwiązań cyfrowych, zwłaszcza w kontekście obaw związanych z bezpieczeństwem danych oraz dostępnością usług.

Podsumowując, transformacja administracji publicznej w Polsce poprzez implementację rozwiązań e-administracji powinna uwzględniać kompleksowy charakter tych procesów, obejmujący zarówno aspekty technologiczne, jak i organizacyjne. Kluczowym wyzwaniem pozostaje harmonizacja działań na poziomie krajowym z europejskimi standardami cyfryzacji, przy jednoczesnym dostosowaniu wdrażanych rozwiązań do lokalnych uwarunkowań społecznych i technologicznych. Przemyślane działania w tych obszarach mogą przyczynić się nie tylko do poprawy efektywności funkcjonowania administracji, lecz także do budowy nowoczesnego i transparentnego państwa, dostosowanego do wyzwań współczesności.

Bibliografia

Akty prawne

Umowa o partnerstwie w zakresie stosunków i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Nową Zelandią, z drugiej strony, sporządzona w Brukseli dnia 5 października 2016 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 1834.

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1513.

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 34 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1796.

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 644.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13–390.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych, Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016.

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

Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”, M.P. z 2019 r. poz. 1060.

Literatura

- Almarabeh, T., AbuAli, A. (2010). A General Framework for E-Government Implementation. *International Journal of Computer Applications*, 6(8), 1–5.
- Azzopardi, D., Lenain, P., Molnar, M., Mosiashvili, N., Pareliussen, J. (2020). *Seizing the Productive Potential of Digital Change in Estonia*. Paris: OECD Publishing.
- Bannister, F., Connolly, R. (2012). Forward to the Past: Lessons for the Future of E-Government from the Story So Far. *Information Polity*, 17(3/4), 211–226. doi: 10.3233/IP-2012-000282.
- Chlewicki, M., Kędzierska, A., Oranowski, M. (2010). Elektroniczna administracja w Estonii. *Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie*, 4, 195–207.
- Czarnecka, M., Kelm, T., Koczur, M. (2023). Wykluczenie cyfrowe seniorów w zakresie korzystania z usług społecznych w Polsce w dobie demograficznego starzenia się ludności. *Optimum. Economic Studies*, 1(111), 3–18.
- Dąbrowska, A., Janoś-Kresło, M., Wódkowski, A. (2009). *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*. Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
- Gołębiowska, M. (2020). Globalne standardy e-administracji – Estonia dzieli się doświadczeniem. *Komentarze IES*, 282(185). Pobrano z <https://ies.lublin.pl/komentarze/globalne-standardy-e-administracji-estonia-dzieli-sie-doswiadczeniem/> (17.05.2025).
- Gola, J. (2021). *Gospodarność i efektywność w działaniach organów administracji gospodarczej wobec przedsiębiorców publicznych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Instytut Finansów. (2023). *Cyfryzacja administracji publicznej w Polsce – analiza wyzwań i rekomendacje*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Izdebski, J. (2022). Wpływ informatyzacji administracji publicznej na reformę podziału terytorialnego na przykładzie Estonii. *Krytyka Prawa*, 14(2), 47–49.
- Kasprzyk, B. (2011). Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 23, 343–353.
- Komisja Europejska. (2016). *European Interoperability Framework – Implementation Strategy for Digital Public Services*. Brussels.

- Małek, D., Kudaj, P. (2017). Dobre praktyki estońskiej e-administracji. Rekomendacje dla Polski. *Rocznik Administracji Publicznej*, 3, 236–254. doi: 10.4467/24497800RAP.17.014.7065.
- Mulawa, T. (2015). Technologie informacyjne i komunikacyjne w administracji publicznej. W: M. Dąbrowska (red.), *Spółeczeństwo informacyjne* (s. 245–260). Warszawa: CeDeWu.
- Muliński, T. (2015). *Zagrożenia bezpieczeństwa dla systemów informatycznych e-administracji*. Warszawa: CeDeWu.
- Ministerstwo Cyfryzacji. (2022). *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa 2022*. Warszawa: Ministerstwo Cyfryzacji.
- Reddick, C. G., Zheng, Y. (2017). Smart City Initiatives and E-Government Development. W: C. G. Reddick, J. Guerrero (red.), *Cybersecurity Policies and Strategies for Cyberwarfare Prevention* (s. 187–208). Hershey: IGI Global.
- Scholl, H. J. (2021). Digital Governance as a Scientific Concept. W: H. J. Scholl (red.), *Digital Government and Governance* (s. 1–23). Cham: Springer.
- Śledziewska, K., Włoch, R. (2020). *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Stańczyk-Hugiet, E. (2008). Ewaluacja jako narzędzie doskonalenia organizacji. W: A. Kaleta, K. Moszkowicz (red.), *Zarządzanie strategiczne w badaniach teoretycznych i w praktyce* (s. 349–356). Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

