

1 (101) 2025

ISSN 1897-7146  
e-ISSN 2719-4264

# STUDIA PRAWNICZE KUL



KATOLICKI  
UNIwersytet  
LUBELSKI  
JANA PAWŁA II

**KUL** 1918



WYDZIAŁ PRAWA,  
PRAWA KANONICZNEGO  
I ADMINISTRACJI



**STUDIA  
PRAWNICZE KUL**

**KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II  
WYDZIAŁ PRAWA, PRAWA KANONICZNEGO I ADMINISTRACJI**

**THE JOHN PAUL II CATHOLIC UNIVERSITY OF LUBLIN  
FACULTY OF LAW, CANON LAW AND ADMINISTRATION**

**Rada Naukowa / Scientific Board:**

Adam Błaś, Remigio Beneyto Berenguer, Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Janina Ciechanowicz-Mclean, František Čitbaj, Ks. Antoni Dębiński, Abp Andrzej Dzięga, Giorgio Feliciani, Mirosław Granat, Miomira Kostić, Ks. Józef Krukowski, William N. Laforge, Barbara Mikołajczyk, Carmen Parra Rodríguez, Anna Przyborowska-Klimczak, Marek Safjan, Stanisław Sagan, Hesi Siimets-Gross, Ks. Piotr Stanisz, Ks. Marian Stasiak, Adam Strzembosz, Hanna Suchocka, Péter Szabó, Renata Szafarz, Andrzej Szajkowski, Miruna Tudorascu, Krzysztof Wiak, Mustafa Yasan, Michał Zawisłak, Marian Zdyb, Andrzej Zoll

**ZESPÓŁ REDAKCYJNY / EDITORIAL BOARD:**

**Redaktor naczelny / Editor-in-chief:**

Joanna Misztal-Konecka

**Zastępcy redaktora naczelnego / Deputy Editor-in-chief:**

Beata Kucia-Guściora

Wojciech Sz. Staszewski

**Członkowie redakcji / Members of the Editorial Board:**

Ks. Leszek Adamowicz

Andriy Boyko

Anne Fornerod

**Redaktorzy tematyczni/ Thematic Editors:**

Małgorzata Gałązka

Lidia Jaskuła

Iryna Kozak-Balaniuk

Izabela Leraczyk

Paweł Widorski

Ks. Grzegorz Wojciechowski

Michał Zawisłak

# STUDIA PRAWNICZE KUL

1 (101) 2025



Wydawnictwo KUL  
Lublin 2025

**Opracowanie redakcyjne / Proofreader:**

Ewelina Fatyga

**Opracowanie komputerowe / Layout Editor:**

Jarosław Bielecki

**Tłumaczenia streszczeń na j. ukraiński / Translations of abstracts into Ukrainian:**

Iryna Kozak-Balaniuk

Albert Nowacki

**Tłumaczenia streszczeń na j. rosyjski / Translations of abstracts into Russian:**

Małgorzata Wideł-Ignaszczak



Ministerstwo  
Edukacji i Nauki

Czasopismo dofinansowane ze środków Ministerstwa Edukacji i Nauki  
w ramach programu „Rozwój czasopism naukowych”  
na podstawie umowy nr RCN/SN/0317/2021/11 z dnia 7 grudnia 2022 r.  
Okres realizacji projektu: 1 grudnia 2022 r. – 30 listopada 2024 r.

The journal co-financed by the Ministry of Education and Science  
within the programme “Rozwój czasopism naukowych” (“Development of scientific journals”).  
Contract no. RCN/SN/0317/2021/1 of 7th December 2022.  
Project duration: 1 December 2022 – 30 November 2024.

ISSN 1897-7146

e-ISSN 2719-4264

Wydawca/Editor

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II / The John Paul II Catholic University of Lublin  
Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin

Wydawnictwo KUL, ul. Konstantynów 1H

20-708 Lublin, tel. 81 45 45 678

e-mail: [wydawnictwo@kul.pl](mailto:wydawnictwo@kul.pl), <https://wydawnictwo.kul.pl>

Druk i oprawa / Printing and binding

Volumina.pl Sp. z o.o., ul. Księcia Witolda 7-9

71-063 Szczecin, tel. 91 81 20 908

e-mail: [druk@volumina.pl](mailto:druk@volumina.pl)

**Studia i artykuły /  
Studies and articles**





## The impact of the principle of collegiality on the functioning of the Supreme Audit Office

Wpływ zasady kolegalności na funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli

Влияние принципа коллегиальности на функционирование  
Верховной контрольной палаты Польши

Вплив принципу колеґіальності на функціонування Верховної  
палати контролю Польщі

MICHAŁ JĘDRZEJCZYK

Dr., The John Paul II Catholic University of Lublin  
e-mail: [michaljedrzeczyk@kul.pl](mailto:michaljedrzeczyk@kul.pl), <https://orcid.org/0000-0001-7376-3904>

STANISŁAW DZIWIŚZ

Dr., Uniwersytet Papieski Jana Pawła II  
e-mail: [stanislawdziwisz@poczta.fm](mailto:stanislawdziwisz@poczta.fm), <https://orcid.org/0000-0001-8937-3572>

**Summary:** The article's subject is collegiality as the essence of the Supreme Audit Office (NIK)'s activities. The Constitution of the Republic of Poland defines the functioning of the Supreme Audit Office (Polish: Najwyższa Izba Kontroli, abbreviated NIK) based on the principle of collegiality (Article 202 section 3 of the Constitution of the Republic of Poland). However, this requirement is formulated in a very general manner, without specifying the content or form of its implementation, but with the indication that the organisation and functioning of the Supreme Audit Office shall be defined by law (Article 207 of the Constitution of the Republic of Poland). Interestingly, this concept was already embedded in the Act of 23 December 1994, on the Supreme Audit Office, two years before the adoption of the Polish Constitution, and remains in effect in its unchanged form to this day. This article analyses the principle of collegiality, an issue of constitutional and functional significance for the NIK's operations while considering the NIK president's strong leadership role. The study aims to demonstrate that the implementation of the constitutional principle of collegiality in NIK is not limited to the work of the collective body within the Office, namely the NIK Council but obliges the organisation to perform tasks collaboratively at various stages of the audit process. The article's subject determined the research method's choice and the study's structure.

The primary research method employed is the formal-dogmatic method, which involves the analysis of statutory provisions and other legal instruments related to the examined issues, specifically the Constitution of the Republic of Poland and the Act on the Supreme Audit Office. Additionally, the article analyses the standards developed by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) concerning the modes of operation of such institutions. Since the principle of collegiality has defined the functioning of the Office from the very first day of its establishment, the historical method was also applied.

**Key words:** collegiality, Supreme Audit Office, NIK College, oversight authority

**Streszczenie:** Przedmiotem artykułu jest kolegalność jako istota działalności Najwyższej Izby Kontroli. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa sposób funkcjonowania NIK w oparciu o zasadę kolegalności (art. 202 ust. 3 Konstytucji RP). Wymóg ten został jednak ujęty w sposób bardzo ogólny, bez doprecyzowania treści i formy jego realizacji, ale ze wskazaniem, że organizację oraz tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa (art. 207 Konstytucji RP). Co ciekawe, koncepcja ta została zapisana już w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, tj. dwa lata przed uchwaleniem Konstytucji RP, i w niezmiennej formie

obowiązuje do dziś. W niniejszym artykule dokonano analizy zasady kolegialności, a więc istotnej ustrojowo i funkcjonalnie kwestii dla działalności NIK, z uwzględnieniem silnej pozycji kierowniczej Prezesa NIK. Opracowanie zmierza do wykazania, że realizacja konstytucyjnej zasady kolegialności NIK nie ogranicza się jedynie do pracy funkcjonującego w Izbie gremialnego organu, jakim jest Kolegium NIK, lecz zobowiązuje do zespołowego wykonywania zadań na różnych etapach postępowania kontrolnego.

Przedmiot artykułu przesądził o wyborze metody badawczej i układzie opracowania. Podstawową zastosowaną metodą badawczą jest metoda formalno-dogmatyczna związana z analizą aktów prawnych odnoszących się do badanej problematyki, tj. Konstytucji RP i ustawy o NIK. Dokonano również analizy standardów opracowanych przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli, odnoszących się do formy działania tych organów. Z uwagi na to, że zasada kolegialności określa sposób funkcjonowania Izby od pierwszego dnia jej powołania, zastosowano również metodę historyczną.

**Słowa kluczowe:** kolegialność, Najwyższa Izba Kontroli, Kolegium NIK, władza kontrolująca

**Резюме:** Предметом данной статьи является коллегиальность как сущность деятельности Верховной контрольной палаты (ВКП). Конституция Республики Польша определяет функционирование Верховной контрольной палаты на основе принципа коллегиальности (ст. 202 (3) Конституции Республики Польша). Однако это требование сформулировано в очень общем виде, без уточнения содержания и формы его реализации, но с указанием на то, что организация и режим работы Верховной контрольной палаты определяются законом (ст. 207 Конституции Республики Польша). Интересно, что эта концепция уже была закреплена в Законе от 23 декабря 1994 года о Верховной контрольной палате, то есть за два года до вступления в силу Конституции Республики Польша, и в неизменном виде действует до сих пор. В данной статье анализируется принцип коллегиальности как важного институционального и функционального аспекта деятельности ВКП, учитывая сильную управленческую позицию Председателя ВКП. Цель исследования – показать, что реализация конституционного принципа коллегиальности ВКП не ограничивается работой коллективного органа, функционирующего в палате – Коллегии ВКП, а обязывает коллективно выполнять задачи на различных стадиях контрольного производства.

Предмет статьи определил выбор метода исследования и структуру работы. В качестве основного метода исследования использован формально-догматический метод, связанный с анализом правовых актов, касающихся рассматриваемых вопросов, а именно Конституции Республики Польша и Закона о ВКП. Также был проведен анализ стандартов, разработанных Международной организацией высших органов аудита, касающихся формы деятельности этих органов. В связи с тем, что принцип коллегиальности определяет порядок функционирования ВКП с первого дня ее создания, был применен также исторический метод.

**Ключевые слова:** коллегиальность, Верховная контрольная палата, Коллегия ВКП, контролирующий орган

**Анотація:** Предметом цієї статті є колеґіальність як сутність діяльності Верховної палати контролю Польщі. Конституція Республіки Польща визначає порядок функціонування Верховної палати контролю Польщі на основі принципу колеґіальності (ч. 3 ст. 202 Конституції Республіки Польща). Однак ця вимога сформульована в дуже загальному вигляді, без конкретизації змісту і форми її реалізації, але із зазначенням, що організація і порядок діяльності Верховної палати контролю Польщі визначається законом (ст. 207 Конституції Республіки Польща). Цікаво, що ця концепція була закріплена ще в Законі "Про Верховну палату контролю Польщі" від 23 грудня 1994 року, тобто за два роки до прийняття Конституції Республіки Польща, і в незмінному вигляді є чинною до сьогодні. У цій статті аналізується принцип колеґіальності, тобто системно і функціонально важливе питання для діяльності Верховної палати контролю Польщі, беручи до уваги сильну управлінську позицію Голови Верховної палати контролю. Дослідження має на меті показати, що реалізація конституційного принципу колеґіальності ВПКП не обмежується лише роботою колеґіального органу, що діє у складі Палати, тобто Колегії ВПКП, а зобов'язує до колективного виконання завдань на різних стадіях аудиторських проваджень.

Тема статті визначила вибір методу дослідження та схему дослідження. Основним методом дослідження є формально-догматичний метод, пов'язаний з аналізом правових актів, що стосуються досліджуваної проблематики, а саме: Конституції Республіки Польща та Закону про ВПКП. Також було проаналізовано стандарти, розроблені Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю, що

стосуються форми діяльності цих органів. У зв'язку з тим, що принцип колегіальності визначає спосіб функціонування Палати з першого дня її створення, було також застосовано історичний метод.

**Ключові слова:** колегіальність, Верховна палата контролю Польщі, Колегія ВПКП, контролюючий орган

## Introduction

The position of the Supreme Audit Office in the political system as the supreme body of state audit is outlined in Article 202 section 1 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997.<sup>1</sup> The NIK does not fit within the classic Montesquieu's tripartite division of powers, although the principle of separation of powers between the legislative, executive, and judiciary, as expressed in Article 10 of the Constitution, does not exclude the existence of other constitutionally empowered authorities.<sup>2</sup> The placement of regulations regarding the NIK in a separate chapter of the Constitution<sup>3</sup> emphasises the Office's distinctiveness and "positioning" between the Sejm (lower house of parliament) and the government. For some,<sup>4</sup> this provides a basis for identifying a fourth branch of power: the auditing authority.<sup>5</sup> The NIK is not a public administration body,<sup>6</sup> but the Constitution grants it a supreme position within the structure of public authorities endowed with state audit competencies.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Journal of Laws 1997 no. 78, item 483 as amended (hereinafter: Constitution of the Republic of Poland).

<sup>2</sup> M. Florczak-Wątor, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. P. Tuleja, Warszawa 2019, p. 56; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2008, p. 391. Similarly: P. Daniel, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 202, 203*, Warszawa 2020, p. 29; M. Sosnowska-Łazińska, *Najwyższa Izba Kontroli*, in: *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, ed. H. Zięba-Zalucka, Warszawa 2007.

<sup>3</sup> Chapter IX: Bodies of Control and Protection of Law. This chapter, in addition to provisions establishing the Supreme Audit Office (NIK), also contains regulations concerning the Ombudsman and the National Broadcasting Council.

<sup>4</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, p. 344.

<sup>5</sup> A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004, p. 188. The proposal to amend the Constitution of the Republic of Poland and explicitly include the division of power into four branches in Article 10 was put forward by P. Szustakiewicz (see P. Szustakiewicz, *Najwyższa Izba Kontroli – czwarta władza czy organ Sejmu*, *Ius Novum* 2008, no. 3, pp. 139–151). However, the prevailing position in the doctrine is that the NIK functions outside the constitutional separation of powers. Considering the fact that the various powers overlap and intertwine, such a separation would still be imperfect. For example, P. Daniel, *Komentarz...*, Warszawa 2020, p. 34.

<sup>6</sup> Decision of the Supreme Administrative Court of 13 December 2013, II GSK 2185/13, LEX no. 1432675.

<sup>7</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of 23 June 2009, K 54/07, OTK 2009, no. 6A, item 86.

The NIK's supremacy does not imply organisational or supervisory superiority over other state audit bodies. Rather, it is expressed through its broadest range of audit competencies, the ability to evaluate the performance of audit functions by other bodies, and the statutory obligation for cooperation imposed on other audit, review, and inspection bodies operating in government administration and local government.<sup>8</sup> The NIK's supremacy thus refers to its standing among state audit bodies and the importance of its tasks.<sup>9</sup>

Authorities exercising power can be monocratic or polycratic (collegial). A monocratic body is a single-person entity capable of making decisions independently. Thus, not every single-person body is monocratic. What is decisive here is the organ's decision-making autonomy, the absence of hierarchical subordination, and the lack of external authority.<sup>10</sup> As J. Jagielski rightly notes, purely monocratic bodies – those that operate independently and directly – no longer exist, as they are practically supported by auxiliary apparatus.<sup>11</sup>

The organisation of public power and administrative structures has historically oscillated between monocratic and collegial models. The effectiveness of task execution did not always dictate the choice of model. Often, it was associated with an individual's ambition to concentrate power or with the implementation of safeguards against such ambitions. For instance, in ancient Athens, the collegial structure of offices was intended to prevent power concentration by dictators. These collective bodies generally operated on a majority decision-making basis.<sup>12</sup> Similarly, in the Roman Republic, duumvirates were employed to prevent the return of autocracy. These duumvirates embodied the principle of collegialitas, where two or more individuals simultaneously held the same function.<sup>13</sup> Each of them could act independently, but their actions could be blocked by the veto of another member, preventing decisions in that domain until a mutually acceptable solution was reached.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Pursuant to Article 12 of the NIK Act, these entities are obliged, upon NIK's request, to provide the results of conducted audits, conduct specific audits jointly under NIK's direction, and carry out ad hoc audits commissioned by NIK.

<sup>9</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, p. 345.

<sup>10</sup> For example, the Prime Minister is the superior for the voivode. Both bodies are single-member authorities, but only the Prime Minister can be considered a monocratic authority.

<sup>11</sup> J. Jagielski, *Kolegialność i jednoosobowość w strukturach samorządu terytorialnego*, *Studia Iuridica* 2020, vol. 85, p. 95.

<sup>12</sup> G. Górski, *Historia administracji*, Toruń 2011, p. 21.

<sup>13</sup> In ancient Rome, a "duumvir" referred to a member of a two-person commission, see J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2001, p. 316.

<sup>14</sup> G. Górski, *Historia...*, p. 256. The principle of multi-member offices was abolished during the period of the Principate. It is worth noting that Napoleon Bonaparte's republican Constitution from 1799

## 1. Collegiality

The essence of collegiality lies in “the requirement that all the competencies of a multi-member body be exercised by the entire collective, with no member acting on behalf of the body alone.”<sup>15</sup> Collegiality is the opposite of single-person decision-making, thus involving group action. It is generally accepted that a collegial body consists of at least three members (in accordance with the Roman maxim: *tres faciunt collegium*<sup>16</sup>). The term has two meanings: the first refers to the method of action, based on the collaboration of several individuals;<sup>17</sup> the second refers to the organisational structure, as a collegial body always consists of several individuals with equal rights and obligations.<sup>18</sup>

Acting under the principle of collegiality entails decision-making by a multi-member body through the cooperation of its members. Since collegiality contrasts with single-person authority, it is easy to infer that the advantages of one model correspond to the disadvantages of the other. Collegiality is often regarded as advantageous for promoting greater objectivity in decision-making.<sup>19</sup> Decisions are made by a group of individuals with diverse knowledge and experience, through discussions and the presentation of various viewpoints. As a result, matters are considered more comprehensively and less hastily, but this also means that the process takes significantly longer. This, along with the difficulty in assigning responsibility for the decisions of the body and the higher operational costs, is often cited as one of the main disadvantages of collegial functioning.<sup>20</sup>

The principle of collegiality has accompanied the Supreme Audit Office since its inception. As early as the decree on the Supreme State Audit Office of 7 February 1919,<sup>21</sup> it was stipulated that the NIK consists of a President, a Vice-President, and

---

referenced the model of the Roman Empire from the Principate. Although it entrusted executive power to three consuls, the First Consul held independent authority.

<sup>15</sup> P. Sarnecki, in: L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, vol. 1, Warszawa 1995, p. 6.

<sup>16</sup> Three make up the assembly. See: J. Jagielski, *Kolegialność...*, p. 95.

<sup>17</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, p. 50.

<sup>18</sup> A. Korzeniowska, *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej, Samorząd Terytorialny* 1997, no. 3, p. 34.

<sup>19</sup> The NIK Act identifies the objective determination of audit results as one of the primary duties of an auditor (Article 71 (2)). Acting objectively is a basic principle expressed both in INTOSAI standards and in standards for auditing in public administration. Cf.: S. Dziwisz, *Profesjonalny osąd i sceptycyzm zawodowy. Ocena dowodów w postępowaniu kontrolnym NIK*, *Kontrola Państwowa* 2024, no. 1, pp. 28–43.

<sup>20</sup> J. Jagielski, *Kolegialność...*, p. 96.

<sup>21</sup> Polish State Law Journal of 1919 r. no. 14, item 183.

members of the College who held the title of SAO councillors (Article 2). It also indicated that the Office operates collegially (Article 6). The members of the College were irremovable and, like judges, were only subject to disciplinary liability. In the Act of 3 June 1921, on State Audit, the very first article stated that: “State Audit is a power based on the principles of collegiality in its actions, equal to the ministers, independent of the government, and directly accountable to the President of the Republic of Poland.”<sup>22</sup> The Act of 9 March 1949, on State Audit<sup>23</sup> also provided for the functioning of the NIK’s College, which consisted of the President and three Vice-Presidents (Article 11). However, it should be noted that during this period, the NIK was not an independent institution but rather a tool of the Council of State.<sup>24</sup> Further changes, which completely stripped state audit of its independence, were introduced by the Act of 22 November 1952, on State Audit.<sup>25</sup> The Supreme Audit Office was replaced<sup>26</sup> by the Ministry of State Audit, incorporating state control into the administrative apparatus. This situation lasted for five years until a 1957 amendment to the Constitution of the Polish People’s Republic (22 July 1952)<sup>27</sup> restored the existence of the Supreme Audit Office and the NIK College (Articles 14–16). Another significant change in the functioning of the NIK occurred in 1976, with a constitutional amendment subordinating the Office to the Council of Ministers.<sup>28</sup> Consequently, in the new Act on the NIK, the President was<sup>29</sup> designated as the supreme administrative authority, with no provision for the functioning of the College. Another constitutional amendment established the NIK’s subordination

---

<sup>22</sup> Journal of Laws 1921 no. 51, item 314 as amended. The details of the functioning of the NIK College were regulated by Articles 20–22.

<sup>23</sup> Journal of Laws 1949 no. 13, item 74. The scope and manner of operation of the NIK College were determined by Articles 12 and 13 of the Act.

<sup>24</sup> P. Czarny, *Mała Konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, Przegląd Sejmowy 2007, vol. 15, no. 5, p. 67.

<sup>25</sup> Journal of Laws 1952 no. 47, item 316.

<sup>26</sup> Provisions of the Constitution of the Republic of Poland of 22 July 1952 (Journal of Laws 1976 no. 7, item 36 as amended) led to the deconstitutionalisation of the Supreme Audit Office, which allowed for changes in the functioning of a state audit in the 1952 Act on State Audit. Cf.: A. Sylwestrzak, *Historia Najwyższej Izby Kontroli i jej miejsce w konstytucji*, Kontrola Państwowa 2010, no. 1 (special issue), p. 15; S. Dziwisz, M. Jędrzejczyk, *Kontrola Wspólna i pod kierownictwem NIK. Niedoceniana metoda współpracy czy wadliwa instytucja*, Kontrola Państwowa 2021, no. 6, p. 16.

<sup>27</sup> Act of 13 December 1957, amending the Constitution of the Polish People’s Republic, Journal of Laws 1957 no. 61, item 329.

<sup>28</sup> Act of 10 February 1976, amending the Constitution of the Polish People’s Republic, Journal of Laws 1976 no. 5, item 29.

<sup>29</sup> Act of 27 March 1976, on the Supreme Audit Office, Journal of Laws 1976 no. 12, item 66.

to the Sejm,<sup>30</sup> and the Act on the NIK of the same day as the amendment restored the NIK College (Article 11).<sup>31</sup>

The current Constitution of the Republic of Poland defines the constitutional position of the supreme state audit body, pointing to its subordination to the Sejm and its operation based on the principle of collegiality.<sup>32</sup> Subordination to the Sejm is neither organisational nor hierarchical in nature. It is understood as a “legal-institutional bond whereby organizationally superior entities may intervene in an objectively and constitutionally defined scope of action at any stage and to any extent, using whatever means deemed appropriate for the situation.”<sup>33</sup> Despite the constitutionally established subordination, the NIK remains an independent state authority that autonomously exercises its entrusted function of state audit.<sup>34</sup> Subordination to the Sejm primarily manifests in the NIK’s assistance in the Sejm’s supervisory function, its support in legislative work,<sup>35</sup> as well as the Sejm’s or its bodies’ influence on personnel decisions, including the appointment of the NIK President, Vice-Presidents, and College members.<sup>36</sup> This institutional bond also materialises in the Sejm’s and its bodies’ authority to commission audits from the NIK (Article 6 section 1 of the NIK Act).

## 2. The Principle of Collegiality in the NIK Act

The Constitution establishes the principle of collegiality in the functioning of the NIK but does not define its scope. It leaves this task to the legislature, explicitly stating that the organisation and mode of operation of the SAO will be determined by law (Article 207 of the Constitution of the Republic of Poland) Article 202 of the Constitution, which states that the NIK operates based on the principle of collegiality (as well as its subordination to the Sejm), forms the fundamental legal framework

---

<sup>30</sup> Act of 8 October 1980, amending the Constitution of the Polish People’s Republic, Journal of Laws 1980 no. 22, item 81.

<sup>31</sup> Act of 8 October 1980, on the Supreme Audit Office, Journal of Laws 1980 no. 22, item 82 as amended.

<sup>32</sup> B. Naleziński, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. P. Tuleja, p. 56.

<sup>33</sup> Judgment of the Constitutional Tribunal of 1 December 1998, K 21/98, OTK 1998, no. 7, item 116.

<sup>34</sup> P. Sarnecki, *Relacje Najwyższej Izby Kontroli z polskim parlamentem. Konstytucyjne granice podległości*, Kontrola Państwowa 2014, special issue, pp. 90 ff. See also: J. Mazur, *Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem. Między podległością a współdziałaniem*, Kontrola Państwowa 2015, no. 2, pp. 8–27.

<sup>35</sup> Cf. S. Dziwisz, *Możliwość oddziaływania NIK na jakość prawa*, Kontrola Państwowa 2020, no. 2, pp. 8–20.

<sup>36</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, p. 887.

defining the NIK's identity and determining the scope of statutory regulation.<sup>37</sup> The Constitution does not foresee the institution of the NIK College at the constitutional level but only mentions collegiality as a principle guiding the Office's functioning.<sup>38</sup> M. Stębeliski rightly notes that an interpretation of Article 202 section 3 of the Constitution leads to the conclusion that collegiality should apply to the "method by which the NIK conducts state audits. The provision speaks of operation 'on the principles of collegiality.' In this sense, collegiality primarily characterizes the method by which the NIK performs the audit function entrusted to it by the Constitution of the Republic of Poland."<sup>39</sup> Therefore, the provision does not determine the structure of the NIK or its collegial nature but rather the method by which the audit function is executed (the functional aspect), with the NIK Act further defining the collegial nature of the NIK's operation and thereby clarifying the constitutional principle.

The principle of collegiality is expressed in Article 1 section 3 of the Act. The development of this principle is found in other provisions of the Act, which indicate the functioning of a multi-member, permanent body within the NIK – the NIK College – which is entrusted with specific tasks that have a decisive impact on the Office's functioning (as described below). It is important to note that both the Constitution and the NIK Act describe the NIK's operation as being "based on the principles of collegiality," indicating the multi-faceted nature of this concept.<sup>40</sup> Consequently, the NIK's collegial functioning cannot be reduced solely to its multi-member structure and collective decision-making process. Scholars rightly emphasise that the principles of collegiality apply to the NIK's complex structure and state audit function. This leads to the identification of the obligation for the collective execution of tasks.<sup>41</sup> For instance, the appeal process is based on the operation of a polycratic body, as objections to the post-audit report are reviewed, depending on the addressee, by three-member adjudicating panels of the adjudicating commission or the College.<sup>42</sup> Not as a collegial body, but collectively, as a result of teamwork, almost all audit

---

<sup>37</sup> M. Stębeliski, in: *Konstytucja RP. Komentarz*, vol. 2, eds. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, p. 1361.

<sup>38</sup> Both the March Constitution and the April Constitution explicitly stipulated the operation of the College within the Supreme Audit Office (Article 9 section 1 of the Constitution of 17 March 1921, and Article 77 section 1 of the Constitution of 23 April 1935).

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 1369.

<sup>40</sup> A. Sylwestrzak, *Zasada kolegalności w NIK*, *Kontrola Państwowa* 1994, no. 4, pp. 19 ff.

<sup>41</sup> For example: W. Sokolewicz, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, part V, ed. L. Galiński, Warszawa 2007, p. 19; T. Zaborek, *Zasada kolegalności i jej znaczenie dla Najwyższej Izby Kontroli*, *Studia Społeczne* 2022, no. 4, p. 147.

<sup>42</sup> Pursuant to Article 23 section 4 of the NIK Act, objections to statements addressed to the President of the National Bank of Poland, heads of central and governmental administration bodies, and heads of entities specified in Article 4 section 1 of the NIK Act are considered by the College of NIK, while the adjudicating panels of the adjudication committee review other objections.



documents are prepared, from the audit program to the information on the audit results.<sup>43</sup> In this way, NIK minimises the risk of error while increasing the objectivity of the assessments expressed regarding the factual state found during the audit.<sup>44</sup> Establishing a polycratic body in the NIK Act and granting significant competencies concerning the functioning of the Office ensures the implementation of the requirement for NIK to operate on the principles of collegiality. The collegiality indicated constitutionally as the principle of NIK's functioning does not mean that this is the only form in which the Office operates. The NIK Act introduces a one-person leadership.<sup>45</sup> The President of NIK is empowered to issue orders regarding the internal organisation and functioning of the Office (including rules for preparing audits, tasks of auditors, and rules for drafting audit result information, recruitment procedures, auditing applications and examinations, and competitions for the position of director of an organisational unit of NIK). The President of NIK manages the Supreme Audit Office and is accountable for its activities to the Sejm, but it is the College that adopts and approves the most important documents related to the activities of the Office, including those related to its obligations to the Sejm.<sup>46</sup> Doctrine emphasises that pointing to the principle of collegiality in both the Constitution of the Republic of Poland and the NIK Act, rather than referring to the collegial nature of the Office, indicates the legislator's intention to avoid the "impression that NIK, as a state body, can operate only collegially and that any combination of collegiality with competencies exercised individually, especially with the one-person leadership of the President of NIK, is constitutionally prohibited."<sup>47</sup> In this way, the Office operates on the borderline between two modes of exercising power: monocratic and collegial.<sup>48</sup> NIK, therefore, is not a classic collegial body but an "institutionally distinct entity with legally assigned tasks and competencies, where the principle of

---

<sup>43</sup> The detailed procedure for planning, preparing, conducting audit proceedings, and implementing audit results is regulated by Order no. 9/2020 of the President of the Supreme Audit Office dated 5 February 2020 (unpublished). Even if the audit activities are carried out by one person, other auditors (advisors, coordinators, deputy directors, and directors) also participate in the process as supervising and reviewing individuals. In the case of audit reports signed by the President or Vice President of the Supreme Audit Office, the Counsellor to the President of the Supreme Audit Office is also involved.

<sup>44</sup> *Podręcznik kontrolera*, eds. S. Dziwisz, M. Jędrzejczyk, Warszawa 2024, p. 50.

<sup>45</sup> According to Article 13 of the NIK Act, the President of the Supreme Audit Office leads the Supreme Audit Office and is accountable to the Sejm for its activities. The position of the President of the NIK also appears in the Constitution of the Republic of Poland (Articles 198, 205, and 206).

<sup>46</sup> A. Jackiewicz, in: *Prawo konstytucyjne*, ed. S. Bożyk, Białystok 2014, p. 385.

<sup>47</sup> W. Sokolewicz, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, part V, ed. L. Garlicki, p. 19.

<sup>48</sup> T. Zaborek, *Zasada kolegialności...*, p. 145.

collegiality coexists with one-person leadership.<sup>49</sup> The position of the President of NIK is not limited solely to managing the Office but also includes competencies enabling practical participation in the audits conducted. For example, the President of NIK approves the program for planned audits (Article 28a section 1 of the NIK Act), authorises ad hoc audits (Article 28a section 2 of the NIK Act), and signs reports addressed to the key audit recipients listed in Article 53 section 4 (1) of the NIK Act.<sup>50</sup> The President is also authorised to conduct audits personally (Article 30 section 1 of the NIK Act). The NIK Act also contains provisions restricting the President of NIK from engaging in economic activities and prohibiting them from belonging to a political party while also limiting the circumstances under which the President can be dismissed to those enumerated in Article 17 of the NIK Act. Thus, the legislator intended to assign the President of NIK the function of safeguarding the Office's independence and impartiality.

Also, the INTOSAI's audit standards<sup>51</sup> do not dictate how the highest audit institutions should operate. The Lima Declaration<sup>52</sup> states that members of the highest audit institutions should be understood as those who "make decisions on behalf of the highest audit institution and are accountable for those decisions to third parties, including members of collegial bodies or the head of the highest institution."<sup>53</sup> The INTOSAI Code of Ethics also indicates that a collegial organisation of a supreme audit institution is one of two possibilities.<sup>54</sup> However, it is essential that, in the case of a collegial body, legal provisions ensure its independence.<sup>55</sup> In the NIK Act, such a guarantee is provided by Article 22 section 3, which states that persons who are part of the College of the Supreme Audit Office are independent in performing their duties.

NIK's operation on the principles of collegiality is primarily implemented by ensuring the participation of the NIK College in making decisions on the most important matters for the Office's activity. In addition to the aforementioned obligation to consider objections to the post-audit report submitted by the most important

---

<sup>49</sup> J. Jagielski, *Kompetencje Prezesa i Kolegium NIK – Izba w latach 1919–2013*, Kontrola Państwowa 2014, special issue, p. 81.

<sup>50</sup> Pursuant to Article 53 section 5 of the NIK Act, the President may reserve the right to sign any other post-audit statement.

<sup>51</sup> The International Organisation of Supreme Audit Institutions.

<sup>52</sup> Adopted by the 9th INTOSAI Congress in 1977, it sets out the basic principles of public audit.

<sup>53</sup> INTOSAI-P 1/II.6.

<sup>54</sup> ISSAI 130/3. Similarly, ISSAI 200/44.

<sup>55</sup> INTOSAI-P 1 Preamble.

state bodies,<sup>56</sup> this body's competencies take three forms: approval, adoption, and opinion issuance. Pursuant to Article 23 of the NIK Act, the NIK College:

- approves: the analysis of the execution of the state budget and monetary policy assumptions, as well as the report on NIK's activities for the previous year;
- adopts: (1) an opinion on the granting of a discharge to the Council of Ministers; (2) motions for the Sejm to address specific issues related to the activities of public task-executing bodies; (3) reports containing allegations resulting from the audit concerning members of the Council of Ministers, heads of central offices, the President of the National Bank of Poland, and persons managing institutions mentioned in Article 4 section 1 of the NIK Act; (4) the draft statutes; (5) the draft budget of NIK; (6) the annual work plan of the Office,
- gives opinions: on audit programs and reports of particularly important audits submitted by the President of NIK, as well as other matters brought by the President of NIK or presented by 1/3 of the College members.

Therefore, the NIK College adopts the most important documents submitted to state authorities and makes strategic decisions for the Office's functioning.<sup>57</sup> In this case, the position expressed in the resolution of the College is of a decision-making nature. The College also assists the President of NIK by presenting its opinion on matters submitted by them.

### **3. The composition of the NIK College and the procedure for adopting resolutions**

As mentioned, the essence of a collegial body's operation lies in collective decision-making by a defined group of people. Therefore, it is necessary to have provisions defining the number and method of selecting members of such a body, as well as a *quorum*, i.e., the minimum number of members required for the validity of decisions made. According to Article 22 of the NIK Act, the College consists of 19 persons: the President (serving as chairperson), three vice-presidents, the general director, and 14 members (seven representatives of legal or economic sciences and seven directors of NIK's organisational units or NIK President's advisors) appointed

---

<sup>56</sup> I.e. entities listed in Article 54 section 3 of the NIK Act.

<sup>57</sup> E. Jarzęcka-Siwik, in: E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, p. 73.

for a three-year term by the Speaker of the Sejm at the request of the NIK President, after consultation with the relevant Sejm committee.<sup>58</sup>

The key to selecting the members of the NIK College is an agreement between the President of NIK and the Speaker of the Sejm, as a lack of such agreement can prevent the College's composition from being filled. This risk materialised in recent years, limiting the College's composition to just three members (the NIK President and two Vice Presidents). The situation became so serious that the SIRA mechanism (Supreme Audit Institution's Independence Rapid Advocacy Mechanism) was applied. As a result of the work of international experts (INTOSAI Development Initiative), a report was created highlighting systemic restrictions on NIK's independence imposed by the most important Polish state institutions,<sup>59</sup> stating that a threat to several key principles of independent state audit had emerged in Poland.<sup>60</sup>

The position of all members of the NIK College is equal. Pursuant to Article 22 section 3 of the NIK Act, members of the College are independent in exercising their functions and may register dissenting opinions in the minutes regarding the resolutions adopted.<sup>61</sup> Ensuring independence, similar to the case of judges, requires that individuals performing these functions possess the professional competence appropriate to the tasks entrusted to them and adhere to ethical standards.<sup>62</sup> Institutional guarantees that shield College members from external influences are also crucial. One such safeguard is the requirement for political neutrality, which is legally binding only for members of the College representing the NIK.<sup>63</sup> Another measure

---

<sup>58</sup> State Audit Committee.

<sup>59</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27698,vp,.pdf> [access: 4.06.2024].

<sup>60</sup> In particular, these principles include independence, freedom to perform statutory tasks, unrestricted access to information during audits, financial and administrative autonomy, and the availability of appropriate human, material, and financial resources. These are the principles indicated in the Mexico Declaration of the Supreme Audit Institutions Independence (INTOSAI P-10, principle no.: 2,3,4 and 8, respectively), [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/INT\\_P\\_1\\_u\\_P\\_10/INTOSAI\\_P\\_10\\_en\\_2019.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf) [access: 4.06.2024].

<sup>61</sup> A member of the College can submit a dissenting opinion regarding the resolutions being adopted either in writing or orally for the record during the College meeting. A member of the College may submit a justification for their dissenting opinion within 14 days from the meeting date. It will be attached to the minutes of the College meeting (§ 10 of the resolution of the College of the Supreme Audit Office dated 12 December 2012, regarding the regulations of the College of the Supreme Audit Office).

<sup>62</sup> Resolution of the Joint Chambers of the Supreme Court dated 23 January 2020, reference number BSA 1-4110-1/20.

<sup>63</sup> Pursuant to Article 74 of the NIK Act, the auditor cannot be a member of a political party or publicly express political views. The auditor's position cannot be combined with the mandate of a member of parliament, senator, member of the European Parliament, or local councillor. According to Article 75 section 1 of the NIK Act, the auditor may not engage in activities that would compromise the interests

ensuring independence is the protection against removal from office during their term. An analysis of the provisions of the NIK Act shows that not all members of the NIK College have terms of the same length. Representatives of the NIK and academia are guaranteed a three-year term. They are irremovable unless one of the statutory grounds for dismissal occurs.<sup>64</sup> The President is a member of the NIK College throughout their six-year term.<sup>65</sup> However, the Vice-Presidents and the Director General do not have a legally defined term and may be dismissed at any time (Article 21 section 1 and 2 of the NIK Act). If dismissed, they automatically cease to be members of the NIK College. The legislator has not, however, provided for the possibility of excluding a College member from participating in a case being processed for reasons similar to those outlined in the Act as grounds for excluding an auditor from control proceedings (Article 31 of the NIK Act), an expert or specialist (Article 49 section 6 of the NIK Act) or even the entire NIK audit unit (Article 31 section 5 of the NIK Act). Therefore, it would be reasonable to consider introducing a provision that allows for the exclusion of a College member in cases where there are doubts about their impartiality.<sup>66</sup>

The stance expressed by the College is the position of the body, not of the individuals making up its composition. Two stages are necessary to formulate this stance. The first involves allowing members of the body to express individual opinions, which others can freely review. The second stage aims to arrive at a unified position, representing the stance of the College (entity). The mechanism that enables the transformation of individual opinions into the position of the entire College is voting

---

of the Supreme Audit Office or conflict with its tasks, nor may they undertake duties that could raise suspicions of bias or self-interest. The President of the NIK (Article 19 of the NIK Act), as well as Vice-Presidents and the Director General (Article 21 section 4 of the NIK Act), may not belong to a political party, hold any other position except that of a professor at a higher education institution, engage in other professional activities, or conduct public activities incompatible with the dignity of their office.

<sup>64</sup> Pursuant to Article 22 section 6 of the NIK Act, the Speaker of the Sejm, at the request of the President of the Supreme Audit Office (NIK), may dismiss a member of the NIK College if they have: resigned from their position; ceased to hold the position of director of a NIK audit unit or counsellor to the President of NIK; not participated in NIK College meetings for a period exceeding one year; or have been convicted by a final court judgement for committing a wilful crime.

<sup>65</sup> Article 17 of the NIK Act specifies the grounds for dismissing the president of the Supreme Audit Office.

<sup>66</sup> These solutions are similar to those provided for in the Act of 14 June 1960. Code of Administrative Procedure, Journal of Laws 2024 item 572, which provides for the exclusion from participation in the proceedings of an employee of a public administration body (Article 24 of the Code of Administrative Procedure), the authority responsible for settling the case (Article 26 § 2 of the Code of Administrative Procedure), an expert (Article 84 § 2 of the Code of Administrative Procedure). Unlike the NIK Act, the provisions of the Code of Administrative Procedure also provide for the possibility of excluding a member of a collegial body (Article 27 of the Code of Administrative Procedure).

and the adoption of the appropriate resolution.<sup>67</sup> Meetings of the NIK College are held in the presence of at least half of its members. According to Article 24, section 2 of the NIK Act, the College adopts resolutions by a majority vote and secret ballot, with at least half its members present. This provision conditions the possibility of adopting a resolution on achieving *a quorum*, calculated not based on the statutory number of 19 members but on its actual composition.<sup>68</sup> In doctrine, this measure is deemed appropriate as it prevents a deadlock within the NIK, which is significant given the importance of the issues on which resolutions are made.<sup>69</sup>

## Conclusion

The Supreme Audit Office (NIK) is not a collegial body but operates based on collegiality principles. The functioning of the NIK College is not constitutionally defined but rather established by statute. Operating on collegiality principles does not imply a limitation to group-based decision-making, particularly given the statutory single-person leadership of the NIK President.

The ability to adopt a resolution by the NIK College depends on achieving a quorum based not on the statutory number of 19 members but on its actual composition. However, this does not absolve the entities involved in appointing College members from acting to ensure the fastest possible completion of the College's composition. The legislator has entrusted the NIK College with tasks that have a decisive impact on the functioning of the Office. Therefore, ensuring this body's continuous and proper functioning with a full complement is crucial. To this end, it would be appropriate to change the method of selecting NIK College members to prevent the blocking of this body's composition from being filled.

The principle of objectivity is one of the fundamental principles of conducting audit proceedings and applies to each of its stages. The institution of exclusion from proceedings helps maintain impartiality and objectivity, applying to both the auditor conducting the audit activities, the participants in the proceedings (experts and specialists), as well as the entire NIK control unit (department/branch office). It would be appropriate to introduce a provision into the NIK Act defining the

---

<sup>67</sup> J. Jagielski, *Kolegialność...*, p. 95.

<sup>68</sup> E. Gierach, *Sposób liczenia kworum niezbędnego do podjęcia uchwały przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli*, *Zeszyty Prawnicze BAS* 2022, no. 4.

<sup>69</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017.

rules and procedure for excluding a NIK College member. Such regulation should specify the grounds (reasons for exclusion, whose occurrence raises justified doubts about the College member's impartiality), the procedure, the authority responsible for exclusion (the chair of the collegial body, i.e., according to Article 22 section 1 of the NIK Act – the NIK President) and the initiative for exclusion (request from a College member, ex officio). Since this provision concerns a collegial body, it would be unreasonable to introduce provisions allowing a College member to take urgent actions from the time of the request for their exclusion until a decision is issued on the matter.<sup>70</sup>

## Bibliography

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Czarny P., *Mała Konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, Przegąd Sejmowy 2007, vol. 15, no. 5.
- Daniel P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 202, 203*, Warszawa 2020.
- Dziwisz S., *Możliwość oddziaływania NIK na jakość prawa*, Kontrola Państwowa 2020, no. 2.
- Dziwisz S., *Profesjonalny osąd i sceptycyzm zawodowy. Ocena dowodów w postępowaniu kontrolnym NIK*, Kontrola Państwowa 2024, no. 1.
- Dziwisz S., Jędrzejczyk M., *Kontrola wspólna i pod kierownictwem NIK. Niedoceniana metoda współpracy czy wadliwa instytucja*, Kontrola Państwowa 2021, no. 6.
- Garlicki L., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, vol. 1, Warszawa 1995.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001.
- Gierach E., *Sposób liczenia kworum niezbędnego do podjęcia uchwały przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli*, Zeszyty Prawnicze BAS 2022, no. 4.
- Górski G., *Historia administracji*, Toruń 2011.
- Jagielski J., *Kolegialność i jednoosobowość w strukturach samorządu terytorialnego*, Studia Iuridica 2020, vol. 85.
- Jagielski J., *Kompetencje Prezesa i Kolegium NIK – Izba w latach 1919–2013*, Kontrola Państwowa 2014, special issue.
- Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z., *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
- Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017.
- Konstytucja RP. Komentarz*, vol. 2, ed. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, vol. 5, ed. L. Garlicki, Warszawa 2007.

---

<sup>70</sup> Article 31 section 6 of the NIK Act provides for this solution in the case of a request to exclude an auditor from the audit proceedings.

- Korzeniowska A., *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej*, Samorząd Terytorialny 1997, no. 3.
- Mazur J., *Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem. Między podległością a współdziałaniem*, Kontrola Państwowa 2015, no. 2.
- Podręcznik kontrolera*, eds. S. Dziwisz, M. Jędrzejczyk, Warszawa 2024.
- Prawo konstytucyjne*, ed. S. Bożyk, Białystok 2014.
- Sarnecki P., *Relacje Najwyższej Izby Kontroli z polskim parlamentem. Konstytucyjne granice podległości*, Kontrola Państwowa 2014, special issue.
- Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2001.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Sylwestrzak A., *Historia Najwyższej Izby Kontroli i jej miejsce w konstytucji*, Kontrola Państwowa 2010, no. 1 (special issue).
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004.
- Sylwestrzak A., *Zasada kolegialności w NIK*, Kontrola Państwowa 1994, no. 4.
- System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, ed. H. Zięba-Załużka, Warszawa 2007.
- Szustakiewicz P., *Najwyższa Izba Kontroli – czwarta władza czy organ Sejmu*, Ius Novum 2008, no. 3.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2008.
- Zaborek T., *Zasada kolegialności i jej znaczenie dla Najwyższej Izby Kontroli*, Studia Społeczne 2022, no. 4.



## Prawo własności jako konstytucyjne prawo podmiotowe a zasada proporcjonalności – zagadnienia administracyjnoprawne

Property right as a constitutional subjective right and the principle of proportionality – administrative-legal considerations

Право собственности как конституционное субъективное право и принцип пропорциональности – административно-правовые вопросы

Право власності як конституційне суб'єктивне право та принцип пропорційності – адміністративно-правові питання

**ANNA BARCZAK**

Dr hab., prof. Uniwersytetu Szczecińskiego  
e-mail: [anna.barczak@usz.edu.pl](mailto:anna.barczak@usz.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-7412-719X>

**ANETA KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA**

Dr hab., prof. Uniwersytetu Łódzkiego  
e-mail: [apatryczna@wpia.uni.lodz.pl](mailto:apatryczna@wpia.uni.lodz.pl), <https://orcid.org/0000-0002-0515-1436>

**Streszczenie:** Niniejsze opracowanie przedstawia zagadnienie oddziaływania konstytucyjnej zasady proporcjonalności na prawo własności, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu jednego z czynników, jakim jest ochrona środowiska. Opracowanie zmierza do udzielenia odpowiedzi na pytanie: jakie relacje zachodzą między prawem własności a zasadą proporcjonalności, w szczególności w związku z ochroną środowiska. Po przeprowadzeniu badań stwierdzono, że wymagania ochrony środowiska są czynnikami wpływającymi w poważnym stopniu na ograniczenia prawa własności, a relacje między nimi są złożone.

**Słowa kluczowe:** prawo administracyjne, zasada proporcjonalności, prawo własności, środowisko, ochrona środowiska

**Summary:** This study presents the issue of the impact of the constitutional principle of proportionality on the property right, with particular emphasis on the influence of one of the factors, namely environmental protection. The study aims to answer the question: what relationships exist between the property right and the principle of proportionality, in particular in relation to environmental protection. After conducting research, it was found that environmental protection requirements are factors that have a serious impact on the limitations of the property right, and the relationships between them are complex.

**Key words:** administrative law, principle of proportionality, property right, environment, environmental protection

**Резюме:** В настоящем исследовании рассматривается вопрос о влиянии конституционного принципа пропорциональности на право собственности с особым акцентом на воздействие одного из факторов, а именно охраны окружающей среды. Исследование призвано ответить на вопрос: какова взаимосвязь между правом на собственность и принципом пропорциональности, в частности, в отношении охраны

---

Tekst powstał w ramach stażu naukowego, który Anna Barczak odbyła w trakcie pobytu na Wydziale Prawa i Administracji w Uniwersytecie Łódzkim w dniach 1 grudnia 2023 – 29 lutego 2024 r.

окружающей среды. В результате исследований было установлено, что требования охраны окружающей среды являются факторами, которые серьезно влияют на ограничения права собственности, и взаимосвязь между ними носит сложный характер.

**Ключевые слова:** административное право, принцип пропорциональности, право собственности, окружающая среда, охрана окружающей среды

**Анотация:** У даному дослідженні розглядається питання впливу конституційного принципу пропорційності на право власності, з особливим наголосом на вплив одного з факторів, яким є захист навколишнього середовища. Метою Автора є спроба відповісти на питання, які відносини існують між правом власності та принципом пропорційності, зокрема у зв'язку з охороною навколишнього середовища. Проведені аналізи показують, що природоохоронні вимоги є факторами, що суттєво впливають на обмеження прав власності, а взаємозв'язки, які з'являються між ними, є складними.

**Ключові слова:** адміністративне право, принцип пропорційності, право власності, навколишнє середовище, охорона навколишнього середовища

## Uwagi wstępne

Rozwój cywilizacyjny współczesnych pokoleń ma wiele zalet, ale pociąga za sobą również pewne uniedogodnienia. Pojawiające się problemy powodują, że komfort życia obecnego obywatela może ulec zmianom, i to niekorzystnym, zwłaszcza w zakresie wykonywania przysługujących mu praw i wolności, w tym prawa własności. Stąd też legislator powinien dążyć do zagwarantowania i pogodzenia w systemie prawa różnych wartości: postępu cywilizacyjnego, ochrony środowiska i prawa własności<sup>1</sup>. Rolą ustrojodawcy jest również racjonalne wprowadzanie ograniczeń przy korzystaniu z przysługujących jednostce praw i wolności. Winien on kierować się przede wszystkim koniecznością wprowadzenia takich ograniczeń i adekwatnością środków ograniczających prawa i wolności oraz ich skutecznością.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie będzie jednak zagadnienie kształtowania się nowej koncepcji własności w prawie polskim. Na potrzeby prowadzonych tu badań przyjęto pojęcie własności w rozumieniu ogółu praw majątkowych przysługujących określonego podmiotowi. Oznacza to, że ujęto koncepcję własności w postaci mienia.

Prawo własności nie jest jednak prawem konkluzywnym, zatem podlega ograniczeniom. Następują one już na poziomie konstytucyjnym. Kwestie te są przedmiotem art. 31 ust. 3 (statuującego zasadę proporcjonalności) i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Celem artykułu jest przedstawienie oddziaływania konstytucyjnej zasady proporcjonalności na prawo własności, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania

---

<sup>1</sup> M. Pracka, *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, Studia Iuridica Toruniensia 2020, t. 27, s. 271.

jednego z czynników, jakim jest ochrona środowiska. Ochrona środowiska jest bowiem przesłanką materialnoprawną, która prowadzi do ograniczania praw i wolności jednostki.

Główny problem badawczy, jaki został sformułowany w tej pracy, sprowadza się do pytania: jakie relacje zachodzą między prawem własności a zasadą proporcjonalności, w szczególności w związku z ochroną środowiska? Dzięki osiągnięciu wyznaczonego celu postawiono hipotezę badawczą wskazującą, że wymagania ochrony środowiska są czynnikami wpływającymi w poważnym stopniu na ograniczenia prawa własności, a relacje między nimi są złożone.

W toku analiz wykorzystano dwie metody badania prawa. Z uwagi na dążenie badawcze dominuje podstawowa dla prac prawniczych metoda dogmatyczno-prawna. Druga metoda sprowadza się natomiast do socjologicznego badania prawa, przede wszystkim analizy dokumentów prawnych (materiałów sądowych i administracyjnych).

Ramy opracowania zmuszają do licznych skrótów i uogólnień. Badania nie obejmują m.in. ograniczeń własności na podstawie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP oraz wzajemnych relacji między przepisami konstytucyjnymi, które regulują kwestie związane z własnością (tj. art. 20, art. 64, art. 165 ust. 1 i art. 218).

## 1. Pojęcie i istota prawa własności

Zagadnienie prawa własności ma charakter interdyscyplinarny. Obecnie jest ono jednym z ważniejszych zjawisk, mających istotny wpływ na człowieka i jego życie<sup>2</sup>. Jest to słuszne podejście, ponieważ prawo własności powinno być podstawą każdej działalności o charakterze gospodarczym<sup>3</sup>.

Pojęcia „własność”, „prawo własności” oraz „prawo do własności” nie są treściowo tożsame. Konstytucja RP nie definiuje pojęcia „własność”. Należy przyjąć szerokie rozumienie tego terminu, wykraczające poza cywilnoprawne ujęcie<sup>4</sup>. Problematyką

<sup>2</sup> Na ten temat zob. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 271.

<sup>3</sup> C. Banasiński, 5.2.3. *Gwarancja własności*, w: *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369544786/21/gronkiewicz-waltz-hanna-red-wierzbowski-marek-red-prawo-gospodarcze-aspekty-publicznoprawne?keyword=%22art%2021%20Konstytucji%20%20RP%22&cm=STOP> [dostęp: 19.12.2023 r.].

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 250 i nn.; I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 18 i nn.

ochrony prawa własności zajmuje się nie tylko prawo konstytucyjne poszczególnych państw, lecz także międzynarodowe prawo praw człowieka.

W związku z powyższym ochrona tego prawa jest jednym z ważniejszych zagadnień współczesnego międzynarodowego prawa praw człowieka oraz konstytucjonalizmu<sup>5</sup>. Według art. 17 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>6</sup> własność traktowana jest jako jedno z osobistych praw człowieka, przysługujące każdemu samodzielnie lub z innymi. Deklaracja nie wprowadza definicji legalnej terminu „własność”, nie wspomina o wyłączeniu, aczkolwiek zakazuje arbitralnego pozbawienia tego prawa. Z kolei art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Karty Praw Człowieka<sup>7</sup> chroni własność, gwarantując osobom fizycznym i prawnym prawo poszanowania mienia, zakazując pozbawienia własności, o ile nie jest dokonywane w interesie publicznym, na warunkach przewidzianych w ustawie oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Własność podlega ochronie również w art. 17 Karty praw podstawowych<sup>8</sup>. Przepis ten stanowi, że: „1. Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny. 2. Własność intelektualna podlega ochronie”.

W prawie polskim zagadnienie własności regulowane jest zarówno w rozdziale I Konstytucji RP pod tytułem „Rzeczpospolita” (art. 20, 21), jak i w rozdziale II zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” (art. 64) oraz w przepisach odnoszących się do samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1) i Skarbu Państwa (art. 218)<sup>9</sup>. Regulacje te tworzą konstytucyjną konstrukcję własności, na którą składa się jej istota i zakres możliwych ograniczeń. Należy zgodzić się z J. Rotko, że „art. 21 ust. 2 stanowi bowiem logiczne uzupełnienie art. 64 ust. 3 (będącego z kolei powtórzeniem reguły wyrażonej w art. 31 ust. 3 zdanie 2), kończąc wyrażoną

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat zob. E. Łętowska, *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 r.*, w: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, red. E. Giszter, Katowice 1992, s. 152-161.

<sup>6</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 10 grudnia 1948 r. (rezolucja 217/III A).

<sup>7</sup> Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 z późn. zm.

<sup>8</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389.

<sup>9</sup> *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2023; R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, Państwo i Prawo 2015, z. 6, s. 3-18.

tam myśl, że wprawdzie własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ona istoty własności, niemniej jednak dozwolone są takie kwalifikowane naruszenia istoty własności, które oznaczają faktycznie odjęcie własności, a nazywają się wywłaszczeniem”<sup>10</sup>.

Zgodnie z art. 21 Konstytucji RP „1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. 2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Z kolei art. 64 Konstytucji RP stanowi, że „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ono istoty prawa własności”.

Z powyższego wynika, że instytucja własności i jej ochrona należy do podstawowej zasady ustrojowej i konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo własności jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, wprowadzającym jego gwarancję. Chroni ono autonomię majątkową jednostki, nakładając określone obowiązki na władze publiczne.

Jeżeli chodzi o istotę prawa własności, warto w tym miejscu przywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który stanął na stanowisku, że „określenie istoty prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków [...]”<sup>11</sup>. Obejmuje ono zatem wszelkie prawa majątkowe.

Z kolei z art. 64 Konstytucji RP wynika prawo do własności. Przepis ten jest rozwinięciem określenia własność wywiedzionego z art. 21 Konstytucji RP. Regulacja wynikająca z art. 64 ust. 1 i 2 zrównuje prawo własności z innymi prawami majątkowymi pod względem ochrony.

---

<sup>10</sup> J. Rotko, *Ograniczenia własności w prawie emisyjnym na tle pozwoleń na wprowadzanie przez przedsiębiorstwa zanieczyszczeń do środowiska*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 134.

<sup>11</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, z. 1, poz. 3.

## 2. Pojęcie i istota zasady proporcjonalności

Zasada proporcjonalności nie jest nową zasadą systemu prawa. Jej tradycja sięga kilkuset lat wstecz<sup>12</sup>. Konstrukcja omawianej zasady została wypracowana w sposób dogłębny w literaturze przedmiotu<sup>13</sup>. Stąd też niniejsze rozważania zostaną ograniczone do najistotniejszych kwestii, które będą pomocne w określeniu relacji między tą zasadą a prawem własności.

Według *Słownika języka polskiego* proporcjonalność ma dwa znaczenia. Dla prowadzonych w tym miejscu badań istotne jest pierwsze określenie. Proporcjonalność oznacza „współmierny, harmonijny stosunek części składowych jakiejś całości”<sup>14</sup>.

W znaczeniu najszerszym (*sensu largissimo*) na zasadę proporcjonalności składają się trzy kryteria: odpowiedności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. To rozumienie pojawia się jednak niezbyt często. W praktyce występuje przede wszystkim ujęcie dwuskładnikowe, tj. odpowiedność i konieczność.

Określenie charakteru prawnego zasady proporcjonalności nie jest zadaniem łatwym, gdyż znajduje ona zastosowanie do różnych kategorii stosunków: 1) UE – państwa członkowskie, 2) UE – jednostki, 3) państwa członkowskie – jednostki<sup>15</sup>. Z powyższego wynika, że jej natura ma podwójny charakter. Wyróżnić można bowiem proporcjonalność materialną i instytucjonalną<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> A. Łabno, *Istota zasady proporcjonalności*, w: *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, red. T. Dukiet-Nagórska, Warszawa 2010, s. 17.

<sup>13</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1995, nr 1, s. 14-23; M. Szydło, *Zasada proporcjonalności*, w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 791-807; A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada proporcjonalności a ustroj samorządu terytorialnego – rozważania na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 14/11*, Przegląd Legislacyjny 2013, nr 2, s. 25-37; D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990, z. 4, s. 59-68; M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 111-116; K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 667-692; J. Bojke, *Rola zasady proporcjonalności w wykładni przepisów prawa karnego materialnego*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2015, nr 1, s. 107-114.

<sup>14</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 2. L-P, red. M. Szymczak, Warszawa 1998, s. 895.

<sup>15</sup> Por. B. De Witte, *The Role of Institutional Principles in the Judicial Development of the European Union Legal Order*, w: *The Europeanisation of Law: the Legal Effects of European Integration*, red. F. Snyder, Oxford 2000, s. 90.

<sup>16</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności jako podstawa oceny legalności ograniczeń swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Toruń 2020, s. 19.

Proporcjonalność materialna polega na ochronie jednostki przed nadmierną ingerencją instytucji unijnych i państw członkowskich. Proporcjonalność instytucjonalna natomiast wiąże się z relacją między UE a państwami członkowskimi.

Zasada proporcjonalności zazwyczaj jest wymieniana jako ogólna zasada prawa administracyjnego. Z uwagi na to, że jest ujęta także w prawie traktatowym UE, można ją zaliczyć do fundamentalnej zasady prawa unijnego, mającej charakter zasady prawa pierwotnego. Jest to również zasada prawa publicznego, ze względu na to, że reguluje stosunki między jednostką a władzą publiczną, UE bądź państwem członkowskim<sup>17</sup>. Ponadto omawiana zasada jest bezpośrednio skuteczna, co oznacza, że jednostki mogą się powoływać na jej naruszenie zarówno przed sądami unijnymi, w kontekście działań instytucji unijnych, jak i sądami krajowymi – w sprawach wykazujących związek z prawem unijnym<sup>18</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że badanie, czy nie został naruszony zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, powinno obejmować odpowiedzi na trzy pytania, stanowiące o istocie sformułowanej zasady proporcjonalności. Są one następujące:

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
- 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywateli?<sup>19</sup>.

Zdaniem A. Walaszek-Pyziół<sup>20</sup> realizacja zasady proporcjonalności uzależniona jest od spełnienia pięciu wymogów w chwili ograniczenia danego prawa. Są nimi:

- 1) cel w postaci dobra wspólnego, skonkretyzowanego w postaci celu publicznego,
- 2) ustanawianie odpowiednich nakazów, zakazów ograniczających swobodę decyzyjną beneficjentów tego prawa, które są środkami zapewniającymi realizację celu publicznego,
- 3) wymóg przydatności środka, dotyczący relacji pomiędzy ograniczeniem prawa (środek) a celem, który ma być osiągnięty w wyniku jego zastosowania,

<sup>17</sup> A. Wróbel, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich*, w: *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, Kraków 2002, s. 97.

<sup>18</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności...*, s. 77.

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., K 22/97, OTK 1997, z. 3-4, poz. 41; wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998, z. 3, poz. 31, s. 31.

<sup>20</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności...*, s. 15-17.

- 4) wymóg niezbędności, dotyczący treści nakazów lub zakazów, który polega na ograniczeniu w najmniej dotkliwy sposób, pozwalający na osiągnięcie zamierzonego celu,
- 5) zachowanie proporcjonalności *sensu stricto*, zgodnie z którą charakter celu powinien usprawiedliwiać ograniczenie.

Zasada proporcjonalności wynika z trzech reżimów prawnych: prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz prawa wewnętrznego państw członkowskich. Istotne znaczenie dla jej zastosowania ma strasburski system ochrony praw człowieka, oparty na Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zasada ta od początku odgrywała w nim kluczową rolę. Wpisana została w samą logikę praw podstawowych. Jest najdoskonalszym narzędziem godzenia przeciwstawnych praw, stanowi gwarancję ich poszanowania<sup>21</sup>.

W prawie unijnym stanowi ona jedną z głównych zasad. Obecna jest w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, właściwie od początku istnienia Wspólnoty. Przełomowe znaczenie dla jej statusu miało orzeczenie *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>22</sup>, w którym zaliczona została do zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Analizowana zasada wynika przede wszystkim z art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>23</sup>. Przepis ten, dotyczący podziału wykonywania kompetencji przez UE, statuuje zasadę kompetencji powierzonych, zasadę pomocniczości oraz zasadę proporcjonalności.

Jeżeli chodzi o polskie prawo krajowe, to jest to zasada konstytucyjna wywodząca się z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>24</sup>. W przepisie tym określono nieprzekraczalne granice ingerencji w wolności i prawa gwarantowane Konstytucją RP. Zgodnie z jego brzmieniem „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Z cytowanego przepisu

<sup>21</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 65.

<sup>22</sup> Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970), C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114. Szerzej na temat tego orzeczenia zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 68.

<sup>23</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r. (TEWG) wszedł w życie 1 stycznia 1958 r., na mocy Traktatu z Maastricht z 1992 r. zmienił nazwę na Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), a na mocy Traktatu z Lizbony z 2007 r. zmienił nazwę po raz drugi – na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47.

<sup>24</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).



wynika nakaz osiągnięcia proporcji między skutkami pewnego zachowania się a jakimiś przedmiotami, zjawiskami, wartościami (ewentualnie jest to nakaz wyznaczający konkretną metodę osiągnięcia proporcji między wymienionymi kategoriami)<sup>25</sup>.

### **3. Ograniczenia korzystania z prawa własności ze względu na ochronę środowiska**

W tej części opracowania zostaną przedstawione relacje, jakie zachodzą między prawem własności a zasadą proporcjonalności, ze szczególnym uwzględnieniem korelacji, które istnieją między prawem własności a ochroną środowiska na gruncie Konstytucji RP.

Prawo własności, pomimo dużego znaczenia dla współczesnego człowieka, nie jest traktowane jako prawo absolutne, podlega bowiem ograniczeniom. Ograniczenia te wprowadza zasada proporcjonalności. Nie mogą one jednak naruszać istoty tej własności. Zdaniem S. Rudnickiego „naruszenie istoty własności ma miejsce wtedy, gdy ograniczenia własności godzą w podstawowe uprawnienia właściciela w taki sposób, że uniemożliwiają mu korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią”<sup>26</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego treść art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ogranicza się do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty własności). Artykuł 31 ust. 3 wskazuje ponadto wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa (w tym prawa właściciela). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego – wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – prowadziło do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczenia praw wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji RP traktować należy jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> M. Szydło, *Zasada proporcjonalności*, s. 792.

<sup>26</sup> S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. 6, Warszawa 2005, s. 32.

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, z. 1, poz. 2. Zob. też K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1459.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje przesłanki upoważniające do ograniczenia praw i wolności, normując, że może ono nastąpić tylko na podstawie ustawy i tylko wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla osiągnięcia różnorodnych celów, w tym m.in. ochrony środowiska. Z powyższego wynika, że prawo własności może być ograniczone na podstawie jednego z czynników wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wydaje się, że współcześnie istotny wpływ na prawo własności mają względy środowiska i jego ochrony, ponieważ prawo własności pozostaje w nierozzerwalnym związku ze środowiskiem. Relacje zachodzące między badanymi zasadami można rozważać w kilku aspektach.

Po pierwsze, należy stan środowiska jest interesem o charakterze publicznym powiązany z takimi interesami, jak ochrona zdrowia czy porządku publicznego, a także z warunkami funkcjonowania rynku. Szczególny wpływ ma zasada zrównoważonego rozwoju, która równoważy trzy czynniki – społeczne, ekonomiczne i środowiskowe, dla obecnych i przyszłych pokoleń. Zasada ta jest istotna dla praw i wolności jednostki tym bardziej, że wiąże się z ochroną środowiska. Stąd prawidłowy stan środowiska jest niezbędny nie tylko dla jakości życia człowieka, lecz także dla właściwego przebiegu procesów ekonomicznych, gdyż zasoby środowiska, jak również powiązania między nimi i procesy zachodzące w środowisku mają bezpośrednie znaczenie dla procesów ekonomicznych. Zdaniem J. Sommera „stanowią one albo element procesów produkcyjnych w postaci surowców, albo też tworzą warunki, w których przebiegają procesy produkcyjne (powietrze, ziemia, woda jako odbiornik zanieczyszczeń)”<sup>28</sup>.

Po drugie, przedmiotem prawa własności są rzeczy. Według art. 45 K.c.<sup>29</sup> „rzeczami [...] są tylko przedmioty materialne”. Z kolei art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska<sup>30</sup> pod pojęciem środowiska rozumie „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”. Z przywołanych regulacji wynika, że te same przedmioty mieszczą się w zakresie prawa cywilnego i prawa ochrony środowiska<sup>31</sup>. Poza tym związek ten mieści się we wspólnych celach prawa własności i ochrony środowiska.

---

<sup>28</sup> J. Sommer, *Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 12.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1237 z późn. zm.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1946 z późn. zm.

<sup>31</sup> B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki...*, s. 274.

B. Rakoczy uważa, że „choć prawo własności jest prawem majątkowym, w którym na plan pierwszy wysuwa się jego ekonomiczny aspekt, to jednak trudno pominąć element ochronny wynikający z własności. Właściciel rzeczy, szczególnie nieruchomości, dbając o swój prywatnoprawny interes sam podejmie działania korzystane dla ochrony środowiska”<sup>32</sup>. Z kolei J. Rotko omawiając to zagadnienie, wskazuje, że wyróżnić możemy dwie płaszczyzny – współbrzmienie ochrony środowiska i ochrony własności oraz konfliktu pomiędzy ochroną środowiska a własnością służącą głównie interesom gospodarczym<sup>33</sup>.

Po trzecie, relacja ta występuje na płaszczyźnie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, dotyczącej – jak wynika z powyższego – ograniczenia praw i wolności, w tym także prawa własności. Jednym z czynników ograniczenia jest właśnie ochrona środowiska. Należy sformułować w tym miejscu wniosek, że własność może być ograniczona ze względu na środowisko i jego ochronę<sup>34</sup>. Przepisy z zakresu ochrony środowiska prowadzą do ograniczeń w korzystaniu z prawa własności bądź też rzutują na wolność działalności gospodarczej bezpośrednio wiążącej się z tym prawem. Podkreślenia wymaga, że ograniczenia prawa własności w związku z ochroną środowiska mają niejednakowy wpływ na to prawo, z uwagi na to, że standardy ochrony środowiska mają zmienny charakter i różnie oddziałują na życie i zdrowie człowieka. Z przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia prawa własności ze względu na ochronę środowiska mogą być wprowadzone tylko wówczas, gdy jest to niezbędne w demokratycznym państwie. Oznacza to, że środowisko i jego ochrona nie zawsze będą przesłankami ograniczającymi prawo własności. Będą one wstrzymywały to prawo tylko wtedy, gdy będą wprowadzone zgodnie z zasadami państwa prawnego.

Po czwarte, prawo własności ma wyższą rangę konstytucyjną niż ochrona środowiska. Pierwsze zagadnienie traktowane jest przez ustrojodawcę jako jedno z naczelných praw obywatelskich, z kolei ochrona środowiska jest wartością chronioną w postaci państwa i obywateli<sup>35</sup>. Własność rodzi skutki prawne bezpośrednio w oparciu o konstytucję, a jej ograniczenia mogą być określone przez ustawy w ramach uregulowanych w konstytucji. Obowiązki państwa i obywateli w zakresie ochrony środowiska wynikają natomiast z ustaw, które bliżej określają ich prawa i obowiązki. W większości będą to unormowania o charakterze administracyjnoprawnym. Poza tym przepisy środowiskowe, jako regulacje ograniczające prawo

<sup>32</sup> Tamże, s. 275.

<sup>33</sup> J. Rotko, *Ograniczenia własności w prawie emisyjnym...*, s. 127.

<sup>34</sup> B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki...*, s. 275.

<sup>35</sup> J. Sommer, *Prawo własności a ochrona środowiska...*, s. 19.

własności, wiążą się z zasadami współżycia społecznego i społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa.

Po piąte, własność i ochrona środowiska traktowane są przez ustawodawcę konstytucyjnego jako funkcje państwa. Kwestie te reguluje art. 5 Konstytucji RP. Wzmiankowany przepis wymienia funkcje państwa, wspominając *expressis verbis* o ochronie środowiska, a o prawie własności *in genere*, poprzez użycie zwrotu „zapewnienie realizacji praw i wolności człowieka”. Własność jest wymieniona *expressis verbis* dopiero w dalszych przepisach I rozdziału Konstytucji RP, tj. w art. 20, 21 i 22.

### Uwagi końcowe

Konstatując, należy wskazać, że relacje konstytucyjne między prawem własności a zasadą proporcjonalności, przede wszystkim w związku z wymaganiami ochrony środowiska, są niezwykle zawiłe i zróżnicowane. Ustrojodawca poświęca wiele miejsca wzmiankowanym korelacjom. Prawo własności nie jest prawem absolutnym. Doznaje ograniczeń, i to już na gruncie konstytucyjnym. Zgodnie z zasadą proporcjonalności stopień intensywności ochrony zapewnianej przez ustawodawcę wartościom kolidującym z prawem własności powinien pozostawać w odpowiedniej proporcji do stopnia ingerencji w te wolności. Istnieją zatem pewne granice, które nie mogą zostać przez ustawodawcę przekroczone.

Jednym z warunków hamujących prawo własności jest ochrona środowiska, o której wspomina zasada proporcjonalności. Należy jednak pamiętać, że wpływ środowiska i jego ochrony na własność jest ogromny, ale nie jest jednakowy i zależy od wielu czynników. Z pewnością własność powinna zawsze być realizowana zgodnie z potrzebami środowiska i z poszanowaniem zasad demokratycznego państwa prawnego. Niejednokrotnie wymagania ochrony środowiska będą miały przełożenie na wartość mienia. A to może stać się powodem konfliktu pomiędzy interesami właściciela a interesem publicznym, jakim jest ochrona środowiska. Wypada wyraźnie podkreślić, że zachodzące konflikty między potrzebami wynikającymi z korzystania ze środowiska a ochroną praw i wolności człowieka (w tym prawa własności) są jednym z kluczowych zagadnień współczesnego ustawodawstwa. Człowiek ma obowiązek dbać o stan środowiska. Jest to również obowiązek konstytucyjny państwa.

## Bibliografia

- Banasiński C., 5.2.3. *Gwarancja własności*, w: *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369544786/21/gronkiewicz-waltz-hanna-red-wierzbowski-marek-red-prawo-gospodarcze-aspekty-publicznoprawne?keyword=%22art%2021%20Konstytucji%20%20RP%22&cm=STOP> [dostęp: 19.12.2023 r.].
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2008.
- Bojke J., *Rola zasady proporcjonalności w wykładni przepisów prawa karnego materialnego*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2015, nr 1.
- De Witte B., *The Role of Institutional Principles in the Judicial Development of the European Union Legal Order*, w: *The Europeanisation of Law: the Legal Effects of European Integration*, red. F. Snyder, Oxford 2000.
- Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Hauser R., Niewiadomski Z., *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, Państwo i Prawo 2015, z. 6.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990, z. 4.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.
- Krzywoń A., *Konstytucyjna zasada proporcjonalności a ustroj samorządu terytorialnego – rozważania na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 14/11*, Przegląd Legislacyjny 2013, nr 2.
- Łabno A., *Istota zasady proporcjonalności*, w: *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, red. T. Dukiet-Nagórska, Warszawa 2010.
- Łętowska E., *Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 r.*, w: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, red. E. Giszter, Katowice 1992.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności jako podstawa oceny legalności ograniczeń swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Toruń 2020.
- Nakielska I., *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002.
- Pracka M., *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, *Studia Iuridica Toruniensia* 2020, t. 37.
- Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, [https://sip.lex.pl/#/monograph/369544786/175/gronkiewicz-waltz-hanna-red-wierzbowski-marek-red-prawo-gospodarcze-aspekty-publicznoprawne?keyword=Gronkiewicz-Waltz%20Hanna%20\(red.\),%20Wierzbowski%20Marek%20\(red.\),%20Prawo%20gospodarcze.%20Aspekty%20publicznoprawne&cm=SFIRST](https://sip.lex.pl/#/monograph/369544786/175/gronkiewicz-waltz-hanna-red-wierzbowski-marek-red-prawo-gospodarcze-aspekty-publicznoprawne?keyword=Gronkiewicz-Waltz%20Hanna%20(red.),%20Wierzbowski%20Marek%20(red.),%20Prawo%20gospodarcze.%20Aspekty%20publicznoprawne&cm=SFIRST) [dostęp: 4.01.2024 r.].
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rotko J., *Ograniczenia własności w prawie emisyjnym na tle pozwoleń na wprowadzanie przez przedsiębiorstwa zanieczyszczeń do środowiska*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000.

- Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. 6, Warszawa 2005.
- Słownik języka polskiego*, t. 2. L-P, red. M. Szymczak, Warszawa 1998.
- Sommer J., *Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej*, w: *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000.
- Szydło M., *Zasada proporcjonalności*, w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Walaszek-Pyziół A., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1995, nr 1.
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Wróbel A., *Źródła prawa Wspólnot Europejskich*, w: *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, Kraków 2002.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP*, t. 1. *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016.

## Skutki wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego (na przykładzie sprawy Kpt 1/20)

Consequences of instituting proceedings to settle  
a dispute over powers before the Constitutional Tribunal  
(the example of case Kpt 1/20)

Последствия возбуждения производства в Конституционном Трибунале  
по разрешению спора о компетенции  
(на примере дела Кпт 1/20)

Наслідки відкриття провадження у Конституційному Суді  
щодо вирішення питання про компетентність  
(на прикладі справи Кпт 1/20)

**CZESŁAW KŁAK**

Dr hab., prof. Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie  
e-mail: [czeslaw.klak@uken.krakow.pl](mailto:czeslaw.klak@uken.krakow.pl), <https://orcid.org/0000-0002-2886-4770>

**Streszczenie:** Przedmiotem artykułu jest analiza skutków złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, o którym mowa w art. 189 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., a jego celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w świetle Konstytucji RP i ustawy regulującej tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym organy pozostające w sporze kompetencyjnym – w zakresie wynikającym z wniosku o jego rozstrzygnięcie – dysponują możliwością oceny (samodzielnej), czy spór ma charakter realny (rzeczywisty), a w konsekwencji czy mogą uchylić się od ustawowego skutku zainicjowanego postępowania. Problem badawczy dotyczy zatem istoty i charakteru art. 86 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz sytuacji prawnej organów pozostających w sporze kompetencyjnym, a szerzej – pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, jako wyłącznie legitymowanego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych, o których mowa w art. 189 Konstytucji RP. Autor prezentuje pogląd, iż wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (co następuje z mocy prawa) powoduje automatycznie (z mocy prawa) zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny, a organy te nie dysponują kompetencją do oceny, czy spór w rzeczywistości zachodzi.

**Słowa kluczowe:** spór kompetencyjny, Trybunał Konstytucyjny, zawieszenie postępowania

**Summary:** The article analyses the consequences of filing a motion to settle a dispute over powers, referred to in Article 189 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, with a view to answering the question whether, in the light of the Constitution of the Republic of Poland and the act regulating the mode of proceedings before the Constitutional Tribunal, the authorities involved in a dispute over powers – to the extent arising from the motion to settle it – have the possibility of (independently) assessing whether the dispute is of a factual (real) nature, and consequently whether they can evade the statutory effect of the instituted proceedings. The research problem therefore concerns the substance and character of Article 86 (1) of the Act on the Organisation of the Constitutional Tribunal and the Mode of Proceedings Before the Constitutional

Tribunal and the legal situation of the authorities involved in a dispute over powers, and more broadly – the position of the Constitutional Tribunal in the national legal system as the only body authorised to resolve disputes over powers referred to in Article 189 of the Constitution of the Republic of Poland. The author presents the view that the institution of proceedings before the Constitutional Tribunal on the basis of a motion to settle a dispute over powers (which occurs by operation of law) results automatically (by operation of law) in the stay of proceedings before the authorities involved in the dispute over powers, and so these authorities do not have the power to assess whether the dispute truly exists in fact.

**Key words:** dispute over powers, Constitutional Tribunal, stay of proceedings

**Резюме:** Предметом данной статьи является анализ последствий подачи ходатайства о разрешении спора о компетенции, о котором упоминается в статье 189 Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г., а ее целью – ответ на вопрос, имеют ли органы, остающиеся в споре о компетенции, в свете Конституции Республики Польша и закона, регулирующего порядок производства в Конституционном Трибунале, возможность самостоятельно оценить, носит ли спор реальный (фактический) характер, и, следовательно, могут ли они уклониться от установленных законом последствий инициированного производства. Таким образом, проблема исследования касается сущности и природы части 1 статьи 86 Закона об организации и порядке производства в Конституционном Трибунале и правового статуса органов, остающихся в споре о компетенции, а в более широком смысле – статуса Конституционного Трибунала как исключительного органа, уполномоченного разрешать споры о компетенции, указанные в статье 189 Конституции Республики Польша. Автор высказывает мнение, что возбуждение производства в Конституционном Трибунале на основании ходатайства о разрешении спора о компетенции (которое происходит в силу закона) автоматически (в силу закона) приводит к приостановлению производств в органах, которые ведут спор о компетенции, и эти органы не обладают компетенцией оценивать, существует ли спор на самом деле.

**Ключевые слова:** спор о компетенции, Конституционный Трибунал, приостановление производства

**Анотація:** Предметом статті є аналіз наслідків подання заяви про вирішення спору про компетенцію, передбаченого статтею 189 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року. Головна мета статті – дати відповідь на питання, чи у світлі Конституції РП органи, які залишаються сторонами у спорі про компетенцію – в межах, що випливають із заяви про його вирішення, – мають можливість оцінити (самостійно), чи має спір реальний (фактичний) характер, а отже, чи можуть вони ухилитися від передбачених законом наслідків розпочатого провадження. Проблема дослідження, таким чином, стосується суті та характеру частини 1 статті 86 Закону про організацію та порядок провадження в Конституційному Трибуналі, а також правового становища органів, які залишаються сторонами у спорі про компетенцію, і ширше – правової позиції Конституційного Трибуналу як органу, що має виключні повноваження вирішувати спори про компетенцію, передбачені статтею 189 Конституції Республіки Польща. Автор висловлює думку, що відкриття провадження в Конституційному Трибуналі на підставі подання про вирішення спору про компетенцію (яке відбувається в силу закону) автоматично (в силу закону) призводить до призупинення провадження в органах, які беруть участь у спорі про компетенцію, і ці органи не мають компетенції оцінювати, чи дійсно існує такий спір.

**Ключові слова:** спір про компетенцію, Конституційний Суд, призупинення провадження у справі



## Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> w art. 189 stanowi, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa<sup>2</sup>. Z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wystąpić mogą: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 192 Konstytucji RP). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „rozstrzyganie w sporach konstytucyjnych pomiędzy organami władzy politycznej” należy do „specyfiki sądownictwa konstytucyjnego”<sup>3</sup>.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>4</sup>: „Wszczęcie postępowania przed Trybunałem powoduje zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny”. Tożsame brzmienie miał art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>5</sup>, a także art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>6</sup> oraz art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>7</sup>. Rozwiązanie przyjęte w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK nie odbiega zatem w żadnej mierze (w żadnym zakresie) od rozwiązań obowiązujących na gruncie wskazanych ustaw, począwszy od ustawy

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

<sup>2</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 245–246; P. Sarnecki, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 2009, nr 5, s. 9–22; R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych – z dyskusji nad art. 189 i art. 192 Konstytucji RP*, w: *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 177 i nn.; M. Kruk, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08)*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 1, s. 174–188; P. Czarny, *Konstytucyjne spory kompetencyjne (wybrane zagadnienia teoretyczne)*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2014, nr 2, s. 73–85; A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 189*, w: *Konstytucja RP, t. 2. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1167–1174; D. Dudek, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym – konflikt w prawie czy prawo do konfliktu*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 467–487.

<sup>3</sup> R.M. Małajny, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji*, Państwo i Prawo 2016, z. 10, s. 7.

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393 (dalej: u.o.i.t.p.TK).

<sup>5</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1157.

<sup>6</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 178.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.

o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r.<sup>8</sup> Ustawodawca nawiązał zatem do znanej wcześniej i ukształtowanej konstrukcji normatywnej.

W związku z dopuszczeniem w orzecznictwie Sądu Najwyższego możliwości badania (oceny) przez organy pozostające w sporze kompetencyjnym, czy w danym przypadku spór ma charakter realny (rzeczywisty), a finalnie – uznania, że taki spór nie zachodzi i w konsekwencji nie dochodzi do zawieszenia postępowania, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK<sup>9</sup>, zasadne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w świetle Konstytucji RP i ustawy regulującej tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym taka praktyka znajduje uzasadnienie normatywne? Problem badawczy dotyczy zatem istoty i charakteru art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK oraz sytuacji prawnej organów pozostających w sporze kompetencyjnym, a szerzej – pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, jako wyłącznie legitymowanego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych, o których mowa w art. 189 Konstytucji RP. Biorąc pod uwagę brzmienie wskazanego przepisu, jak również jego *ratio legis*, sformułować należy hipotezę badawczą, iż z art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK wynika, że wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie sporu kompetencyjnego automatycznie (z mocy prawa) powoduje zawieszenie postępowania przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny – bez względu na to, jakie są to organy – a organy te nie dysponują uprawnieniem do oceny, czy spór ma charakter realny (rzeczywisty), gdyż to oznaczałoby wkroczenie (ingerencję) w wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych, o których mowa w art. 189 Konstytucji RP. Organy, których spór kompetencyjny dotyczy, nie mogą realizować (wykonywać) spornej kompetencji w zakresie, w jakim zainicjowano spór kompetencyjny, nie mogą również uchylić się od skutków zawieszenia, w tym uznać, że instytucja ta nie znajduje w danym przypadku zastosowania, jak również nie mogą podjąć postępowania zawieszono. Niniejszy artykuł ma zweryfikować zaprezentowane hipotezy. Przeprowadzenie rozważań we wskazanym zakresie jest niezbędne, bowiem w piśmiennictwie zakwestionowano pogląd – choć bez analizy art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK – iż zawieszenie postępowania przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny, następuje z mocy prawa, zaś Sąd Najwyższy „w ramach samodzielności jurysdykcyjnej winien był przed wydaniem decyzji o zawieszeniu postępowania kasacyjnego zbadać charakter wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego z punktu widzenia jego merytorycznych podstaw i przed przekazaniem sprawy Trybunałowi Konstytucyjnemu ustalić, czy spór kompetencyjny w ogóle

<sup>8</sup> Zob. T. Miłkowski, *Trybunał Konstytucyjny – trzecia odłona*, Roczniki Administracji i Prawa 2015, t. 15, nr 2, s. 19–32.

<sup>9</sup> M.in. uchwała SN z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, LEX nr 2784794.

istnieje, a następnie podjąć decyzję w przedmiocie wniosku oskarżyciela publicznego o zawieszenie postępowania kasacyjnego<sup>10</sup>.

## **1. Wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie sporu kompetencyjnego**

„Wszczęcie postępowania przed Trybunałem”, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, następuje na podstawie wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Jak wynika bowiem z art. 56 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, „Wszczęcie postępowania przed Trybunałem następuje na podstawie wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej uprawnionego podmiotu”. Tym samym wniosek wszczyna postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Innymi słowy, złożenie wniosku jest czynnością, która powoduje wszczęcie postępowania. Jak trafnie wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, prawo do cofnięcia wniosku mieści się w granicach swobodnego uznania wnioskodawcy i jest jednym z przejawów zasady dyspozycyjności, na której opiera się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>11</sup>, zaś skuteczne cofnięcie wniosku prowadzi do umorzenia postępowania<sup>12</sup>. Zaprezentowane poglądy Trybunału Konstytucyjnego zachowują aktualność na gruncie obecnego stanu prawnego, przy uwzględnieniu faktu, że obecne brzmienie art. 56 ust. 1 i 2 oraz art. 59 ust. 1 i 2 nawiązuje do art. 31 oraz art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. Skoro cofnięcie wniosku prowadzi do umorzenia postępowania (art. 59 ust. 1 pkt 1 u.o.i.t.p.TK), to nie może ulegać wątpliwości, że już samo jego złożenie skutkuje zainicjowaniem postępowania, umarza się bowiem postępowanie, które zostało wszczęte i znajduje się w toku, a nie postępowanie, które dopiero może się toczyć (ma być wszczęte).

Sformułowanie „powoduje” w języku polskim należy rozumieć jako „wywołanie czegoś”<sup>13</sup>. Z art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK wyraźnie wynika, że „wszczęcie postępowania przed Trybunałem” we wskazanym powyżej rozumieniu wywołuje skutek w postaci

<sup>10</sup> M. Skwarcow, *Zawieszenie postępowania na skutek wszczęcia sporu kompetencyjnego. Glosa do postanowienia SN z 1 sierpnia 2017 r., II K 313/16*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2018, nr 1, s. 84.

<sup>11</sup> Zob. m.in. postanowienia TK: z dnia 4 marca 1999 r., SK 16/98, OTK 1999, z. 2, poz. 26; z dnia 8 marca 2000 r., K 32/98, OTK 2000, z. 2, poz. 64 oraz z dnia 13 września 2000 r., K 24/99, OTK 2000, z. 6, poz. 192.

<sup>12</sup> Postanowienie TK z dnia 9 września 2002 r., K 43/01, OTK-A 2002, z. 5, poz. 69.

<sup>13</sup> Zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczyk, t. 2, Warszawa 1984, s. 872.

„zawieszenia postępowania przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny”. Skutek ten wynika z mocy prawa (z ustawy), w związku z czym należy wyrazić pogląd, że ustawa nie wymaga dla jego wystąpienia żadnej aktywności ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa nie przewiduje – dla wystąpienia skutku, o którym mowa we wskazanym przepisie – wydania przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zarządzenia w przedmiocie przyjęcia wniosku, taka instytucja prawna nie istnieje. Ustawa nie przewiduje również wydania przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia w przedmiocie wszczęcia postępowania w przedmiocie sporu kompetencyjnego, takie rozwiązanie również nie zostało wprowadzone. Samo złożenie wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego – ze względu na treść art. 56 ust. 1 u.o.i.t.p.TK – ów skutek wywołuje, co oznacza, że od tego momentu z mocy prawa postępowania przed organami, które pozostają w sporze kompetencyjnym, są zawieszane<sup>14</sup>. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie jednoznacznie wskazał, że zawieszenie postępowania na podstawie art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK następuje z mocy prawa<sup>15</sup>. Nie ma tu zatem znaczenia to, czy rzeczywiście spór istnieje, czy też nie. „Zawieszenie postępowań” nie jest następstwem stwierdzenia istnienia sporu kompetencyjnego, lecz złożenia wniosku o jego rozstrzygnięcie. Artykuł 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK nie uzależnia zaistnienia skutku, o którym mowa w tym przepisie, od wstępnej oceny – także przez Trybunał Konstytucyjny – czy w danym przypadku spór ma charakter realny (rzeczywisty). Ustawodawca nie przewidział takiej oceny, przy czym z oczywistych względów nie mogą jej – w żadnym trybie i w żadnych okolicznościach – dokonać organy, których spór dotyczy (pozostające w sporze). Stają się bowiem uczestnikami postępowania w sprawie w przedmiocie sporu kompetencyjnego, a ich rola nie polega na ocenie, czy spór kompetencyjny w danym przypadku istnieje (*nemo iudex in causa sua*).

W świetle przedstawionych uwag skutek, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, wywoływany jest „automatycznie”<sup>16</sup>. Stanowisko to jest w pełni zasadne, ponieważ dla zaistnienia skutku, o którym mowa w tym przepisie, wystarczy samo wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a zatem następuje ono po wpłynięciu wniosku uprawnionego podmiotu.

Z punktu widzenia skutku, o którym mowa w art. 86 ust.1 u.o.i.t.p.TK, nie ma znaczenia, czy dany spór kompetencyjny ma charakter pozytywny (art. 85 pkt 1 u.o.i.t.p.TK), czy też negatywny (art. 85 pkt 2 u.o.i.t.p.TK). Ustawa skutek ten wiąże,

<sup>14</sup> Zob. D. Górecki, *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych przez Trybunał Konstytucyjny*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, t. 40, s. 601.

<sup>15</sup> Postanowienie TK z dnia 28 stycznia 2020 r., Kpt 1/20, OTK-A 2020, poz. 15.

<sup>16</sup> P. Czarnek, *Spór kompetencyjny między Sądem Najwyższym a Prezydentem RP i Sejmem RP – sygn. Kpt 1/20*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2020, t. 13, nr 1, s. 45.

jak już wskazano, z samym wszczęciem postępowania w przedmiocie sporu kompetencyjnego, a nie z jego rodzajem. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnego rozróżnienia, w szczególności nie zastrzegł, że art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do sporu pozytywnego. Takie zastrzeżenie nie byłoby uzasadnione, bowiem przypadek, gdy dwa centralne konstytucyjne organy państwa uznają się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy, może mieć miejsce w sytuacji, gdy wszczęły określone postępowanie, a następnie uznały, że nie są właściwe do rozstrzygnięcia sprawy. Nie jest wykluczone, że np. w wyniku autokontroli mogłoby dojść następnie do uznania, że jednak są właściwe do wydania rozstrzygnięcia, co oznaczałoby, że mogłyby kontynuować postępowanie i finalnie wydać rozstrzygnięcie, mimo iż pierwotnie taką ewentualność wykluczono. Skutek, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, nie jest uzależniony od tego, jak uczestnik postępowania postrzega spór kompetencyjny, w tym jaki rodzaj sporu jego zdaniem zachodzi. Istotą tego rozwiązania jest wstrzymanie jakiegokolwiek dalszej aktywności organów, których spór dotyczy – w zakresie wynikającym z wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, także polegającej na ewentualnym podjęciu dalszego postępowania. W odniesieniu do sporu negatywnego art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK przesądza, że wszczęcie postępowania w przedmiocie sporu kompetencyjnego eliminuje możliwość kontynuowania postępowania, w ramach którego mogłaby być zrealizowana sporna kompetencja. Nie jest to rozwiązanie nieracjonalne, gdyż np. w wyniku zmiany piastuna danego organu (w przypadku organów jednoosobowych), czy też składu organu (w przypadku organów kolegialnych) mogłoby dojść do sytuacji, w której przyjęte zostałoby, iż dany organ dysponuje jednak kompetencją, co do której dotąd uznawał się za niewłaściwy; nie jest przy tym wykluczone, że każdy z organów, który uznawał dotąd, że nie jest właściwy do rozstrzygnięcia określonej sprawy, uznałby ostatecznie, że dysponuje taką kompetencją.

W piśmiennictwie sformułowano pogląd, iż „art. 189 Konstytucji nie redukuje kompetencji Trybunału do rozstrzygania tylko sporów pozytywnych i negatywnych w rozumieniu art. 85 ustawy o TK. Ustawowa regulacja jest w związku z tym węższa niż wynikająca z normy konstytucyjnej. Może to oznaczać, że jest ona niekonstytucyjna, gdyż jej zakres jest węższy niż zakres normy konstytucyjnej. Można również przyjąć, że ustawowa regulacja sporów kompetencyjnych nie wyłącza nadającego się do bezpośredniego zastosowania art. 189 Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Skoro kompetencja Trybunału rekonstruowana jest, w pierwszej kolejności, z tekstu Konstytucji, to uznajemy w rezultacie, że Trybunał jest uprawniony do rozstrzygania sporów kompetencyjnych innych niż te przewidziane w ustawie, i to mimo brzmienia art. 85 ustawy o TK. Stąd [...] «ustawowa regulacja procedury w sprawie rozstrzygania sporów kompetencyjnych jest zbyt wąska», a «sporem nadającym się

do rozstrzygnięcia przez TK» – czyli takim, do rozstrzygnięcia którego Trybunał jest właściwy w obowiązującym stanie prawnym określonym treścią art. 189 Konstytucji – jest wspomniany wyżej trzeci rodzaj sporów<sup>17</sup>. Dostrzegając argumenty przemawiające za jego trafnością, a także i inne – pojęcie sporu kompetencyjnego na gruncie Konstytucji RP ma znaczenie autonomiczne i nie może podlegać ograniczeniom ustawowym, ustrojodawca nie wykluczył sporu kompetencyjnego o charakterze mieszanym – zauważyć należy, że z perspektywy skutku, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, nie ma znaczenia, jak w ustawie ujęty zostanie spór kompetencyjny. W odniesieniu do każdego zainicjowanego stosownym wnioskiem sporu kompetencyjnego wystąpi skutek, o którym mowa w tym przepisie, a jego treścią jest „zawieszenie postępowań”, bez względu na etap, na jakim znajduje się rozpoznanie danej sprawy, do której odnosi się kompetencja wskazana we wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Nawet przyjęcie „wąskiej” definicji sporu kompetencyjnego, co nie jest powszechnie akceptowane w doktrynie<sup>18</sup>, nie powoduje wyłączenia obowiązywania art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, bowiem skutek, o którym mowa w tym przepisie, jest instytucją procesową, a jego zaistnienie nie poprzedza ocena, czy występuje spór kompetencyjny w ujęciu ustawowym.

W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że „przy interpretacji art. 86 ustawy o TK nie można abstrahować od treści pozostałych przepisów tej ustawy, w tym zwłaszcza jej art. 85. Jeżeli ustawodawca wiąże ze wszczęciem postępowania w sprawie sporu kompetencyjnego skutek w postaci zawieszenia postępowania (art. 86 ust. 1 ustawy o TK), to oczywiste jest, że skutek ten może wywołać tylko zainicjowanie sporu, o którym mowa w ustawie. Skoro wnioskodawca wprost stwierdza, że wnosi o rozstrzygnięcie innego rodzaju sporu, wspomniany art. 86 ust. 1 – jako odnoszący się wyłącznie do sporów o właściwość – nie powinien w ogóle być stosowany<sup>19</sup>. Stanowiska tego nie można podzielić. Ustawodawca wiąże skutek, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, z „wszczęciem postępowania” przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. Jest to przesłanka formalna. Artykuł 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK nie jest „stosowany”, ponieważ skutek, o którym mowa w tym przepisie, następuje z mocy prawa. W tym zakresie nie jest

<sup>17</sup> Zob. A. Mączyński, J. Podkowik, *Kilka uwag na temat pojęcia sporu kompetencyjnego (w związku z artykułem S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz) – polemika*, *Palestra* 2020, nr 7–8, s. 180–186.

<sup>18</sup> Zob. S. Wronkowska-Jaśkiewicz, *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, *Palestra* 2020, nr 5, s. 47 i cytowane tam piśmiennictwo.

<sup>19</sup> M. Radajewski, *Zawieszenie postępowania kasacyjnego wskutek zainicjowania sporu kompetencyjnego przed Trybunałem Konstytucyjnym. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 1.08.2017 r., II KK 313/16*, *Przeegląd Sądowy* 2018, nr 2, s. 104–105.

podejmowana żadna decyzja, nie jest dokonywana żadna ocena, w jakimkolwiek trybie i okolicznościach.

Zainicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest jedyną przesłanką „zawieszenia postępowań”, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. Odmienna wykładnia jest sprzeczna z brzmieniem tego przepisu, jak również jego *ratio legis*. Niewątpliwie intencją ustawodawcy jest bowiem, aby już samo zainicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie sporu kompetencyjnego wstrzymywało (w wyniku zawieszenia) postępowanie przed organami, które prowadzą spór (pozostają według wnioskodawcy w sporze), do czasu jego rozstrzygnięcia. Jest to zasadne, gdyż wykonywanie spornych kompetencji przez te organy mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której naruszona zostałaby np. zasada legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP. Ustawodawca wykluczył zatem taką możliwość na czas postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przy czym jest to rozwiązanie, które nie zna żadnych wyjątków, tj. w każdym przypadku dochodzi do zawieszenia postępowania przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. Ponadto ustawodawca nie dopuścił żadnej możliwości wyjątkowego dokonania czynności przez organy, które prowadzą spór kompetencyjny – zob. np. art. 22 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>20</sup> oraz art. 179 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>21</sup>. Brak takiej regulacji, jak te przyjęte w Kodeksie postępowania karnego, czy też Kodeksie postępowania cywilnego, oznacza, że żadne czynności w trakcie zawieszenia, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, nie mogą być podjęte (zrealizowane), nawet te niecierpiące zwłoki, bez względu na to, jakich organów dotyczy spór kompetencyjny i jaki jest charakter poszczególnych czynności, które miałyby być podjęte (zrealizowane). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, że: „Zawieszenie postępowania jest w tym przypadku powodowane z mocy ustawy przez sam fakt wszczęcia postępowania przed Trybunałem”<sup>22</sup>. Zbieżny pogląd wyraził również Sąd Najwyższy<sup>23</sup>.

Z ustawy wynika, że wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym powoduje „zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny”. Jak wskazano, następuje to z chwilą złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego i odnosi się do wszystkich organów, które w świetle tego wniosku pozostają w sporze kompetencyjnym. Pod tym pojęciem należy rozumieć wpływ wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Skoro bowiem to ów wniosek

<sup>20</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 37 z późn. zm. (dalej: K.p.k.).

<sup>21</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm. (dalej: K.p.c.).

<sup>22</sup> Postanowienie NSA z dnia 16 marca 2023 r., II GSK 986/19, LEX nr 3508285.

<sup>23</sup> Postanowienie SN z dnia 1 sierpnia 2017 r., II KK 313/16, niepubl.

wszczyna postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, to oczywistym jest, że dopiero jego wpłynięcie do Trybunału wywołać może wskazany skutek. Nie ma tu znaczenia godzina wpływu wniosku. Istotny jest dzień, ani bowiem u.o.i.t.p.TK, ani odpowiednio stosowane przepisy K.p.c. nie wiążą tego skutku z godziną wpływu wniosku. Skutek następuje zatem w każdym przypadku z dniem wpływu wniosku. Dla obowiązywania zawieszenia, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, nie ma znaczenia wiedza organów pozostających w sporze odnośnie do wpływu wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Skutek następuje, jak już wskazano, automatycznie i bezwarunkowo. Ustawa nie uzależnia zaistnienia skutku od wiedzy tych organów o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Skutki, które występują z mocy prawa (*ex lege*), a tak jest w analizowanym przypadku, nie wymagają dla swego obowiązywania promulgacji w jakimkolwiek trybie. Wynika to z ich charakteru i istoty. Realizacja kompetencji spornej, mimo zaistnienia sporu kompetencyjnego, naruszać będzie zasadę legalizmu, skutek bowiem zaistniał i od tego momentu (od daty wpływu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego) realizacja tej kompetencji nie jest możliwa. Podjęcie czynności składających się na jej realizację prowadzić będzie do naruszenia art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. Z całą pewnością natomiast zawiadomienie organów pozostających w sporze o wpływie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego ma charakter informacyjny i potwierdzający, nie ono jednak wywołuje skutki prawne, te następują z mocy prawa. Takie zawiadomienie jedynie stwierdza fakt wpływu wniosku, a nie przesądza o wystąpieniu skutku, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. Ma ono znaczenie dla ewentualnej odpowiedzialności karnej piastuna organu za realizację spornej kompetencji z tytułu przekroczenia uprawnień (art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>24</sup>). Z punktu widzenia tej odpowiedzialności istotna jest bowiem świadomość sprawcy, co wynika z zasady indywidualizacji odpowiedzialności karnej, a sama wadliwa realizacja kompetencji – ze względu na „zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny” – nie przesądza o odpowiedzialności karnej. Obiektywne naruszenie prawa nie jest wystarczające do przypisania odpowiedzialności karnej z art. 231 K.k.

To, jakie postępowania ulegają zawieszeniu na podstawie art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, wynika z treści wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, tj. nie ulega zawieszeniu działalność organów, które prowadzą spór kompetencyjny, ale „postępowania przed tymi organami”, co należy odnosić do „wszczęcia postępowania”, a więc w istocie do zakresu przedmiotowego wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Wnioskodawca zobowiązany jest wskazać we wniosku przepis

---

<sup>24</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm. (dalej: K.k.).



Konstytucji lub ustawy określający sporną kompetencję oraz kwestionowane działania lub zaniechania (art. 50 pkt 1 i 2 u.o.i.t.p.TK) i to te uwarunkowania mają decydujące znaczenie dla oceny, jakie postępowania przed organami, które pozostają w sporze kompetencyjnym, ulegają zawieszeniu. Inne postępowania przed tymi organami, niezwiązane z przepisem Konstytucji lub ustawy wskazanym we wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego oraz kwestionowanym działaniem lub zaniechaniem, nie ulegają zawieszeniu na podstawie art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. Innymi słowy, „zawieszenie postępowań”, o którym mowa w tym przepisie, dotyczy sporu kompetencyjnego, który zdaniem wnioskodawcy występuje i dotyczy tylko tych postępowań, w ramach których – w świetle treści wniosku – realizowana miałaby być sporna kompetencja.

Zawieszenie postępowania, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, odnosi się do postępowań „przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny”. „Organy, które prowadzą spór kompetencyjny” to organy pozostające w sporze w świetle złożonego wniosku o jego rozstrzygnięcie. Jednocześnie ustawa posługuje się pojęciem „centralnego konstytucyjnego organu państwa, którego dotyczy spór kompetencyjny” (art. 42 pkt 6 u.o.i.t.p.TK). Nomenklatura ta nawiązuje do brzmienia art. 189 Konstytucji RP, a zatem „organy, które prowadzą spór kompetencyjny”, o których mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, to „centralne konstytucyjne organy państwa”, które są uczestnikami danego postępowania, zainicjowanego wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. O tym, jakie organy pozostają w sporze, decyduje treść wniosku, a konkretnie: wskazanie takich organów przez wnioskodawcę. Skoro bowiem wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wszczyna postępowanie przed Trybunałem, to z jego treści wynika, jakie organy prowadzą spór, a przez to, których dotyczy ów spór. Chodzi tu o spór kompetencyjny w rozumieniu wynikającym z wniosku o jego rozstrzygnięcie. „Prowadzenie sporu” w rozumieniu art. 86 ust.1 u.o.i.t.p.TK odnosi się do kwestii formalnej, a nie do tego, czy ów spór kompetencyjny w rzeczywistości występuje. Innymi słowy, „organy, które prowadzą spór kompetencyjny” to organy wskazane we wniosku o jego rozstrzygnięcie, których działanie lub zaniechanie jest jego przedmiotem.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 25 lipca 2018 r., II KK 313/16<sup>25</sup>: „Powodem zawieszenia postępowań przed organami, których dotyczy wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie jest zaistnienie rzeczywistego sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, lecz sam fakt wszczęcia postępowania w tym przedmiocie”. Jest to stanowisko trafne, oparte na brzmieniu art. 86 ust. 1 i art. 56 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. Ustawodawca powiązał

---

<sup>25</sup> LEX nr 2521762.

skutek w postaci „zawieszenia postępowań” nie z zaistnieniem rzeczywistego sporu kompetencyjnego, lecz z samym złożeniem wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, który inicjuje postępowanie w tym zakresie. Przyjęcie odmiennej optyki w istocie oznaczałoby, że „zawieszenie postępowań” związane byłoby z oceną, czy dany spór jest realny (rzeczywisty), czy też nie, którą należałoby przeprowadzić na dzień złożenia takiego wniosku, do czego nie ma żadnej podstawy prawnej. Takie rozumowanie oznaczałoby *de facto*, że zanim doszłoby do wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny, istotny jego element, a mianowicie ocena, czy spór kompetencyjny rzeczywiście zaistniał, byłaby dokonywana na początkowym etapie postępowania. Z Konstytucji RP jednoznacznie wynika, że to „Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa” (art. 189), co wymaga przeprowadzenia postępowania uregulowanego w ustawie (art. 197 Konstytucji RP). O tym, czy spór kompetencyjny jest realny (rzeczywisty), czy też nie, nie można decydować w odniesieniu do samego wszczęcia postępowania zainicjowanego wnioskiem uprawnionego podmiotu i od tego uzależniać zaistnienie skutku, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. Taka ocena dokonywana jest już po wszczęciu postępowania w przedmiocie sporu kompetencyjnego, a zatem po tym, jak wystąpił skutek w postaci zawieszenia postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. Skutek ten jest niezależny od stanowiska (oceny) uczestników postępowania. Ocena ta dokonywana jest już po wszczęciu postępowania (a więc po zaistnieniu skutku, o którym mowa powyżej) i to przez Trybunał Konstytucyjny, o czym była już mowa.

W świetle powyższych uwag podzielić należy pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 lutego 2023 r., II KK 313/16<sup>26</sup>: „Orzeczenie w przedmiocie tego czy zachodzą warunki do rozstrzygnięcia sporu, o którym mowa w art. 85 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a zatem czy jest on rzeczywisty, czy też ma charakter pozorny zostało przekazane przez ustawodawcę do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego”, przy czym kompetencja ta wynika nie tylko z ustawy, ale przede wszystkim z samej Konstytucji RP (art. 189). Tylko Trybunał Konstytucyjny może ocenić, czy zachodzi spór kompetencyjny, co oznacza, że do czasu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego dochodzi do „zawieszenia postępowań” przed organami, których dotyczy wnioski. Ustawa nie przewiduje możliwości podjęcia danego postępowania przed rozstrzygnięciem w przedmiocie sporu. Sam Trybunał Konstytucyjny nie może „uchylić” skutków zawieszenia, ustawa nie przyznaje mu bowiem takiej kompetencji, nie wynika ona również z Konstytucji RP.

---

<sup>26</sup> LEX nr 3501083.

Tym bardziej żaden inny organ nie może tego uczynić, w tym organ, którego spór dotyczy, nie może „samodzielnie” podjąć zawieszono postępowania, czy też „nie zastosować się” do zawieszenia, ponieważ ustawa jest w tym zakresie jednoznaczna i nie dopuszcza żadnej możliwości podjęcia postępowania zawieszono w wyniku złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Ustawodawca dopuścił jedynie możliwość wydania postanowienia przez Trybunał Konstytucyjny „o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych” (art. 86 ust. 2 u.o.i.t.p.TK). Brzmienie tego przepisu przekonuje, że tylko Trybunał Konstytucyjny może – po wszczęciu postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego – podejmować decyzje w kwestii środków tymczasowych, przy czym chodzi tu o „uregulowanie kwestii spornych”, a nie o podjęcie postępowania zawieszono na podstawie art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, czy też o wyłączenie jakiejś sprawy z zakresu zawieszenia. Instytucja, o której mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, ma charakter tymczasowy (zawieszenie trwa do czasu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego), ale ustawodawca nie przewidział w tym zakresie podejmowania jakichkolwiek rozstrzygnięć przez Trybunał Konstytucyjny, przepis ten bowiem nie reguluje możliwości wydawania postanowień tymczasowych<sup>27</sup>, co oznacza, że jest to regulacja bezwzględnie obowiązująca również sam Trybunał Konstytucyjny. Instytucja „zawieszenia postępowań”, o której mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, ma na celu uniknięcie sytuacji, w której sporna kompetencja wykonywana będzie wadliwie, w tym przez nieuprawniony organ. Ustawodawca wyłączył możliwość prowadzenia „postępowań” przez organy pozostające w sporze – w zakresie określonym we wniosku, przy czym przyjęte rozwiązanie nie przewiduje żadnych wyjątków. „Zawieszenie postępowań” jest obligatoryjne, bezwzględnie obowiązujące i niepodlegające ocenie w jakimkolwiek trybie i okolicznościach. Ustawodawca takiej możliwości nie przewidział. Artykuł 86 ust. 2 u.o.i.t.p.TK nie dopuszcza możliwości tymczasowego uregulowania przez Trybunał Konstytucyjny wykonywania kompetencji, będących przedmiotem sporu, przez organ, którego spór dotyczy. Założenie wynikające z art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK jest jasne – żaden z organów pozostających w sporze nie może wykonywać spornej kompetencji. „Zawieszenie postępowań” wyklucza możliwość realizacji spornej kompetencji, tj. do czasu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego sporne kompetencje nie mogą być wykonywane. „Tymczasowe uregulowanie kwestii spornych”, o którym mowa w art. 86 ust. 2 u.o.i.t.p.TK, nie odnosi się do realizacji „spornej” kompetencji (tego dotyczy art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK), lecz do „kwestii spornych” (jak

<sup>27</sup> Zob. B. Wierzbowski, *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 305–317.

widać ustawodawca posłużył się tu innym terminem), przez co należy rozumieć doraźne kwestie wynikające z „zawieszenia postępowań”, będące konsekwencją tego skutku, np. związane z wykonaniem rozstrzygnięcia zapadłego w wyniku realizacji spornej kompetencji, na co zresztą przykładowo wskazał sam ustawodawca. Istotą rozstrzygnięcia tymczasowego nie jest – choćby okresowe – rozstrzygnięcie istoty sporu (a więc przedmiotu sporu), gdyż to faktycznie zastępowałyby rozstrzygnięcie finalne, lecz reakcja na stan, który jest konsekwencją „zawieszenia postępowań”, bez ingerowania w jego istotę. Argument natury pragmatycznej – dążenie do uniknięcia paraliżu działania organów i kryzysu ustrojowego, który ma przemawiać za przyjęciem możliwości tymczasowego uregulowania przez Trybunał Konstytucyjny wykonywania spornej kompetencji, nie znajduje umocowania w brzmieniu art. 86 ust. 1 i 2 u.o.i.t.p.TK, nie przemawia za nim również brzmienie art. 86 ust. 2 u.o.i.t.p.TK, jak również *ratio legis* tego przepisu. Ma on natomiast znaczenie prakseologiczne – aby uniknąć takiej sytuacji, Trybunał Konstytucyjny powinien szybko i sprawnie rozpoznać wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, jednoznacznie rozstrzygając w jego przedmiocie. Zasada legalizmu, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP, nie zna wyjątków, nie przewiduje ich także w odniesieniu do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, a zatem kierując się tą zasadą w sytuacji, gdy zostanie podniesiona wątpliwość odnośnie do wykonywania danej kompetencji, nie jest możliwe jej wykonywanie przez organy, których spór kompetencyjny dotyczy, co obejmuje także tymczasowe jej wykonywanie. W piśmiennictwie wyraźnie odróżnia się rozstrzygnięcie w przedmiocie sporu kompetencyjnego od „tymczasowego uregulowania kwestii spornych”<sup>28</sup>.

W literaturze podniesiono, że „dyskusyjne pozostają także skutki działań procesowych Trybunału poprzedzających rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, np. w postaci «wstrzymania wykonania kompetencji» czy też «wstrzymania stosowania» wydanego już orzeczenia innego organu”<sup>29</sup>. Wprawdzie pogląd ten nie został szerzej uzasadniony, to wskazać należy, że art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK nie przewiduje kompetencji dla Trybunału Konstytucyjnego do wydawania jakichkolwiek postanowień tymczasowych. Na jego podstawie nie jest możliwe uregulowanie przez Trybunał Konstytucyjny jakiegokolwiek kwestii tymczasowej, choćby istotnej ustrojowo. Brak jest do tego podstawy prawnej. Na podstawie art. 86 ust. 2 u.o.i.t.p.TK nie można wkroczyć w materię objętą dyspozycją ust. 1, a więc ingerować w skutek wynikający z ustawy, będący następstwem wszczęcia postępowania przed Trybunałem

<sup>28</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 834–835.

<sup>29</sup> Zob. B. Naleziński, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, Komentarz do art. 189, teza 3.

Konstytucyjnym. Zachodzi jednak związek między wskazanymi przepisami, gdyż naruszenie dyspozycji art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK prowadzić powinno do reakcji Trybunału Konstytucyjnego, który na podstawie art. 86 ust. 2 u.o.i.t.p.TK jest uprawniony np. do wstrzymania wykonania rozstrzygnięcia zapadłego już po zawieszeniu postępowania na podstawie art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, jak również określenia, jakie kompetencje nie podlegają wykonywaniu – ze względu na obowiązywanie skutku, o którym mowa w tym przepisie. Trybunał Konstytucyjny nie może natomiast uregulować w postępowaniu incydentalnym (w oparciu o art. 86 ust. 2 u.o.i.t.p.TK), jaki organ może wykonywać sporną kompetencję – bo jest to przedmiotem rozpoznania sprawy „głównej” i tylko w jej ramach jest to możliwe. W uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2020 r., Kpt 1/20, podzielono taki sposób wykładni wskazanych przepisów.

W świetle powyższych uwag Sąd Najwyższy, którego postępowanie uległo zawieszeniu na podstawie art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK (tak jak każdy inny organ, którego dotyczy spór kompetencyjny), nie może podjąć postępowania zawieszonego, do zawieszenia doszło bowiem nie na podstawie decyzji tego organu, lecz z mocy prawa, a nie przewiduje ono jego uchylecia w żadnym trybie i okolicznościach. Nie można podzielić poglądu – odnoszonego do art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, że „podejmowanie decyzji w przedmiocie dalszego toku postępowania, w tym w szczególności w sprawie podjęcia postępowania zawieszonego, w sposób immanentny związane jest z rozpoznaniem sprawy. Oznacza to, że pozostaje ono w wyłącznej kompetencji tego składu Sądu Najwyższego, który został wyznaczony do rozpoznania kasacji”<sup>30</sup>. Pogląd ten co do zasady trafny nie może być jednak odnoszony do szczególnej sytuacji, jaką jest zawieszenie postępowania na podstawie art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. W tym wypadku organ, którego dotyczy spór kompetencyjny, nie może realizować żadnej kompetencji, której spór dotyczy. Nie może więc „prowadzić” postępowania, czyli rozpoznać sprawy. Odmienna interpretacja czyniłaby z art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK przepis fikcyjny, uniemożliwiając realizację jego celu. A jest nim wstrzymanie realizacji spornych kompetencji do czasu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez wyłącznie uprawniony w tej materii organ – Trybunał Konstytucyjny.

Przeszkoda, o której mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK („zawieszenie postępowań”), ma charakter formalny, co oznacza, że ustawa nie wiąże jej z jakąkolwiek merytoryczną oceną wniosku, który zainicjował postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ze sformułowania „przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny” nie można wywieść, że dla zaistnienia wskazanej przeszkody niezbędne

<sup>30</sup> Postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2018 r., II KK 313/16, LEX nr 2428775.

jest ustalenie, czy w dacie wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym spór ma charakter rzeczywisty. Taka ocena jest bowiem dokonywana – jak już wskazano – w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, po jego wszczęciu na skutek złożenia wniosku, a „zawieszenie postępowań” – jako przeszkoda formalna – nie jest następstwem jej wyniku, lecz następuje z mocy prawa, ze względu na sam fakt wszczęcia postępowania przed Trybunałem, na co zwrócono już uwagę.

Uczestnicy postępowania w przedmiocie sporu kompetencyjnego nie dysponują żadnym uprawnieniem do oceny, czy występuje spór kompetencyjny (czy jest on rzeczywisty), od której uzależniona byłaby skuteczność „zawieszenia postępowań” w rozumieniu art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. Po pierwsze, z art. 189 Konstytucji RP wynika wyłączna właściwość Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych, w czym także mieści się oczywiście ocena tego, czy taki spór rzeczywiście występuje. Żaden inny organ państwa nie jest uprawniony do jej dokonania. Ocena, czy występuje spór kompetencyjny (czy jest on rzeczywisty) w istocie oznaczałaby wkroczenie w kompetencję (w rolę) Trybunału Konstytucyjnego, co pozostaje w oczywistej i rażącej sprzeczności z art. 189 Konstytucji RP. Po drugie, z Konstytucji RP nie wynika uprawnienie uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym do dokonania oceny w przedmiocie występowania sporu kompetencyjnego – ustalenia, czy dany spór ma charakter rzeczywisty. Również ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie przewiduje takiego uprawnienia. Byłoby ono sprzeczne z zasadą skargowości i pozycją uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Uczestnik postępowania nie jest uprawniony do dokonywania wiążących ocen w przedmiocie postępowania. Jego udział w postępowaniu cechuje postulatywność, a nie decyzyjność, co wyraźnie wynika z art. 63 ust. 1 i 69 ust. 2 u.o.i.t.p.TK. Po trzecie, wskazana ustawa nie wiąże skuteczności „zawieszenia postępowań” w rozumieniu art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK od stanowiska jakiegokolwiek uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Skuteczność ta wynika z samego wszczęcia postępowania przed Trybunałem, na skutek złożenia wniosku przez uprawniony podmiot. Po czwarte, uczestnik postępowania nie może ignorować faktu wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i wynikających z tego skutków prawnych, niezależnie od własnej oceny zasadności wniosku, czy też dopuszczalności (zasadności, celowości) jego złożenia. Wszczęcie postępowania przed Trybunałem ma charakter obiektywny, a subiektywne oceny treści wniosku i jego dopuszczalności nie mają żadnego znaczenia z punktu widzenia wystąpienia skutków, o których mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. Odmienna wykładnia prowadziłaby do chaosu prawnego, jak również podważała konstytucyjną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego, o której mowa w art. 189 Konstytucji RP. Nie ulega

wątpliwości, że spór kompetencyjny musi mieć charakter realny (rzeczywisty) i jednocześnie aktualny<sup>31</sup>, ale do czasu rozstrzygnięcia, czy taki przypadek ma miejsce, niezbędne jest zawieszenie postępowania przed organami pozostającymi w sporze (których spór dotyczy) celem uniknięcia sytuacji, w której sporna kompetencja będzie wykonywana przez organ nieuprawniony. Już sama wątpliwość w tym zakresie, zmaterializowana złożeniem wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, została uznana przez ustawodawcę za okoliczność doniosłą prawnie. Pozostaje to w łączności z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), jako że art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK zapobiegać ma realizacji danej kompetencji przez niewłaściwy organ.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK skutek, o którym mowa w tym przepisie, determinuje „wszczęcie postępowania” przed Trybunałem Konstytucyjnym, przy czym dotyczy on „organów, które prowadzą spór kompetencyjny” w granicach i zakresie określonym we wniosku o jego rozstrzygnięcie. Ustawa nie reguluje wyraźnie, do jakiego momentu skutek ten obowiązuje. Pojawia się pytanie, czy cofnięcie wniosku powoduje automatyczne – z mocy prawa – jego uchylenie, czy też przestaje on obowiązywać z chwilą umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 1 u.o.i.t.p.TK.? Nie ulega wątpliwości, że wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje na podstawie m.in. wniosku. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje zatem na żądanie uprawnionego podmiotu, w oparciu o zasadę skargowości. Brak wniosku powoduje, że Trybunał Konstytucyjny nie może rozpoznać sprawy, a jego cofnięcie oznacza, że występuje negatywna przesłanka procesowa w postaci braku wniosku – co jest skutkiem jego cofnięcia. Cofnięty wniosek nie może wywołać skutków prawnych. Co istotne, ustawa nie przewiduje możliwości rozpoznania sprawy mimo cofnięcia wniosku, np. ze względu na ważny interes publiczny. Tym samym to wnioskodawca jest dysponentem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zgodnie z zasadą dyspozycyjności), a cofnięcie wniosku czyni bezprzedmiotowym rozpoznanie sprawy. W każdym przypadku Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest umorzyć postępowanie, co dotyczy także przypadku, gdy cofnięcie wniosku nastąpi na rozprawie (art. 59 ust. 2 u.o.i.t.p.TK). Także zatem w przypadku zaawansowania rozpoznania sprawy możliwe jest cofnięcie wniosku, skoro w takim przypadku Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest umorzyć postępowanie. Z punktu widzenia art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK kluczowe znaczenie ma wpływ wniosku o rozstrzygnięcie sporu

<sup>31</sup> Zob. m.in. L. Garlicki, *Komentarz do art. 189*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 4; W. Skrzydło, *Rola Trybunału Konstytucyjnego w rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych*, w: *Konstytucja i władza we współczesnym świecie*, red. J. Trzczeński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 491.

kompetencyjnego, z czym związany jest skutek, o którym mowa w tym przepisie. Brak wniosku na skutek jego cofnięcia uchyla ów skutek, w takim bowiem przypadku nie można mówić o tym, że „organy prowadzą spór kompetencyjny”. Cofnięcie wniosku powoduje, że sporu w rozumieniu konstytucyjnym i ustawowym nie ma. Umożnienie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny ma w tym przypadku znaczenie deklaratoryjne, a obowiązywanie „zawieszenia postępowań” nie zależy od tej decyzji Trybunału. Potwierdza ona bowiem zaistnienie negatywnej przesłanki procesowej (brak wniosku), a nie ją kreuje. W przypadku gdy wniosek nie zostanie cofnięty, art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK wywołuje skutek w postaci „zawieszenia postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny” do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Jest to bowiem skutek czasowy (temporalny), ściśle powiązany z rozpoznaniem sprawy przez Trybunał, przy czym kluczowe znaczenie ma wskazanie na występowanie sporu kompetencyjnego w ujęciu wniosku o jego rozstrzygnięcie.

Rozważyć należy przypadek, gdy wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego ma charakter złożony, obejmując kilka organów, czy też dotyczy różnych (wielu) kompetencji w kontekście skutku, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. Wskazany przepis jednoznacznie przesądza o „zawieszeniu postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny”, a zatem każde postępowanie (postępowania), nie tylko to, które toczy się w dacie wpływu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, ale również przyszłe postępowanie (postępowania) toczące się przed takimi organami w odniesieniu do każdej wskazanej we wniosku kompetencji ulega zawieszeniu z mocy prawa. To wnioskodawca określa (wskazuje) przepis Konstytucji lub ustawy określający sporną kompetencję oraz kwestionowanie działanie lub zaniechanie (art. 50 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK) i w tym zakresie prowadzone będzie postępowanie w przedmiocie wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (art. 67 ust. 1 u.o.i.t.p.TK). Zakres zaskarżenia, wynikający z wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, wyznacza zakres „zawieszenia postępowań”, o których mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. W przypadku częściowego cofnięcia wniosku, co nie jest wykluczone (skoro można wniosek cofnąć w całości, to tym bardziej w części – *a maiori ad minus*), decydujące znaczenie będzie miało, w jakim nastąpiło to zakresie, tj. w odniesieniu do jakich organów, czy też kompetencji. W takim zakresie też skutek, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, przestanie obowiązywać, co następuje z mocy samego prawa. Skoro bowiem nie ma w tym zakresie już wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (skutek cofnięcia wniosku w części), to uznać należy, że brak jest przedmiotu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a zatem brak jest też podstaw do „zawieszenia postępowań”, o których mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK.



## **2. Skutki złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Sejmem RP a Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP a Sądem Najwyższym w sprawie Kpt 1/20**

W dniu 22 stycznia 2020 r. Marszałek Sejmu RP złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Sejmem RP a Sądem Najwyższym (pkt I) oraz o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym (pkt II). Jak wskazano w motywach wystąpienia z wnioskiem, zawartych w jego uzasadnieniu, czynność ta jest następstwem skierowania przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wniosku z dnia 15 stycznia 2020 r., w trybie art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>32</sup> (dalej: ustawa o SN), do Sądu Najwyższego w składzie Izby Cywilnej, Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o usunięcie rozbieżności wykładni przepisów karnego i cywilnego prawa procesowego, dostrzeżonych w orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>33</sup>. Pismem z dnia 22 stycznia 2020 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego powiadomił Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o złożeniu wniosku przez Marszałka Sejmu z dnia 22 stycznia 2020 r. o rozstrzygnięcie wskazanego wyżej sporu kompetencyjnego. Pismem z dnia 23 stycznia 2020 r., nr PPI-0131-252/20, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, w nawiązaniu do pisma Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 stycznia 2020 r. w sprawie postępowania z wniosku Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, poinformował Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, że „nie istnieje spór kompetencyjny między Sejmem RP a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym, ponieważ aktualnie w Sądzie Najwyższym nie toczy się żadne postępowanie objęte wnioskiem Marszałka Sejmu”. W dalszej części ww. pisma wskazano, że „gdyby postępowania objęte wnioskiem Marszałka Sejmu [...] toczyły się w Sądzie Najwyższym to składy orzekające zastosują przepisy prawa obowiązującego w tym przedmiocie”<sup>34</sup>. W dniu 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wydał uchwałę w sprawie BSA I-4110-1/20, zainicjowanej wskazanym powyżej wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r., złożonym w trybie art. 83 § 1 ustawy o SN.

Uwzględniając uwagi poczynione we wprowadzeniu, nie można podzielić stanowiska zaprezentowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w piśmie

<sup>32</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622.

<sup>33</sup> Wniosek Marszałka Sejmu RP z dnia 22 stycznia 2020 r., nr EW-170-51/20, s. 3–4, publikacja na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) [dostęp: 17.08.2023 r.].

<sup>34</sup> Pismo Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., publikacja na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) [dostęp: 17.08.2023 r.].

z dnia 23 stycznia 2020 r. Z pisma tego wynika, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego dokonał oceny w przedmiocie zaistnienia sporu kompetencyjnego w zakresie wskazanym przez Marszałka Sejmu RP we wniosku z dnia 22 stycznia 2020 r., finalnie wyrażając pogląd, że taki spór nie istnieje. Ani Sąd Najwyższy, ani Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie są uprawnieni do dokonania wiążącej oceny w zakresie istnienia sporu kompetencyjnego, o którym mowa w art. 189 Konstytucji RP. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uzyskał od Prezesa Trybunału Konstytucyjnego informację o złożeniu przez Marszałka Sejmu RP wniosku o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych (wniosek z dnia 22 stycznia 2020 r.). W takim przypadku nie może ulegać wątpliwości, że Sąd Najwyższy został prawidłowo zawiadomiony o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z czym związany jest skutek zawieszający w rozumieniu art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, o czym była mowa powyżej. Otrzymanie takiego zawiadomienia nie uprawnia do dokonania oceny, czy występuje spór kompetencyjny, o którym mowa we wniosku uprawnionego podmiotu, ponieważ z ustawy wyraźnie wynika, że uczestnik postępowania, a takim jest centralny konstytucyjny organ państwa, którego dotyczy spór kompetencyjny (art. 42 pkt 6 u.o.i.t.p.TK) – w analizowanych realiach dotyczy to także Sądu Najwyższego – ma prawo do złożenia pisemnego stanowiska w sprawie (art. 63 ust. 1 u.o.i.t.p.TK), a nie do samodzielnego ustalenia, czy istnieje spór kompetencyjny wskazany przez wnioskodawcę.

W świetle poczynionych uwag nie można podzielić tezy, iż: „Nie jest prawdą, że postępowanie przed Sądem Najwyższym w sprawie o sygn. BSA I-4110-1/20 uległo zawieszeniu z mocy prawa”<sup>35</sup>. W uzasadnieniu wskazanego poglądu<sup>36</sup> sformułowano tezy odnoszące się do braku sporu kompetencyjnego, przy czym ocena w tym zakresie ma charakter merytoryczny. Wskazać należy, że Autorzy zaprezentowanego poglądu dostrzegli, iż w Trybunale Konstytucyjnym zawisła sprawa z wniosku Marszałka Sejmu w przedmiocie sporu kompetencyjnego między Sejmem RP a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym<sup>37</sup>, ale całkowicie pominęli treść art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, przywołując argumenty, które ich zdaniem przemawiają za tym, że wskazany spór kompetencyjny w rzeczywistości nie występuje (a więc jest pozorny). Powołali się również na ustne motywy uchwały SN z dnia

<sup>35</sup> Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, *Analiza debaty publicznej o uchwale Sądu Najwyższego*, Kraków 2020, s. 18, <https://kipk.pl/ekspertyzy/analiza-debaty-publicznej-o-uchwale-sadu-najwyzszego-analiza-prawna-informacji-i-wypowiedzi-pojawiajacych-sie-w-przestrzeni-publicznej-na-temat-uchwaly-sadu-najwyzszego-z-23-stycznia-2020-r-sygn/> [dostęp: 27.03.2025 r.].

<sup>36</sup> *Analiza debaty...*, s. 18–22.

<sup>37</sup> Tamże, s. 21.

23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20<sup>38</sup>, w tym stwierdzenie, że: „Sąd Najwyższy nie odnotował sporu kompetencyjnego, możliwego nawet, potencjalnie możliwego”. Co znamienne, zaznaczono, że Sąd Najwyższy „badał” kwestię istnienia sporu kompetencyjnego<sup>39</sup>, a przytoczone ustne motywy podjętej uchwały mają dowodzić, że nie stwierdzono zaistnienia takiego sporu, nie tylko rzeczywistego, ale nawet potencjalnego („potencjalnie możliwego”). Problem polega jednak na tym, że Sąd Najwyższy – jako uczestnik postępowania w przedmiocie sporu kompetencyjnego – nie posiada żadnego uprawnienia do „badania istnienia sporu kompetencyjnego”, nie może bowiem w żadnym zakresie wkraczać w wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych (art. 189 Konstytucji RP), w tym antycypować wyniku oceny w przedmiocie tego, czy spór taki w rzeczywistości występuje. Dokonując „badania” zaistnienia sporu kompetencyjnego, Sąd Najwyższy przekroczył swe kompetencje (co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą legalizmu) – ani Konstytucja RP, ani ustawa o SN, ani też u.o.i.t.p.TK nie przewiduje, by Sąd Najwyższy mógł takie „badanie” przeprowadzić w jakimkolwiek trybie (taki tryb nie jest znany ustawie), jak również zignorował fakt wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na skutek złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, co już samo w sobie rodzi określone konsekwencje prawne wynikające z ustawy („zawieszenie postępowań”). Zasadnie Sąd Najwyższy w przywołanym już postanowieniu z dnia 25 lipca 2018 r., II KK 313/16, podkreślił, iż brak jest normatywnych podstaw, aby Sąd Najwyższy, uprzedzając decyzję Trybunału Konstytucyjnego, jako jedyne właściwego do orzekania w kwestii zasadności wniosku Marszałka Sejmu i zakończenia postępowania wszczętego jego złożeniem, wypowiadał się wiążąco o tym, czy zachodzą warunki do rozstrzygnięcia sporu, o którym mowa w art. 85 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Argumenty podniesione w *Analizie debaty publicznej o uchwale Sądu Najwyższego* (s. 18–22) są chybione, bazują bowiem wyłącznie na ocenie zasadności wniosku Marszałka Sejmu z dnia 22 stycznia 2020 r., a taką ocenę dokonać może wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, po tym jak złożony zostanie wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Sam zaś fakt złożenia takiego wniosku – z punktu widzenia formalnego – rodzi skutek, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, zaś odmienne zapatrywanie Sądu Najwyższego – jako uczestnika postępowania – nie ma w tym względzie żadnego znaczenia prawnego, w szczególności nie jest tak, że takie zapatrywanie wyłącza skutek zawieszający, o którym mowa w tym przepisie. Warto wskazać, że w sprawie

---

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> Tamże.

Kpł 1/08 Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny, czy w przedmiotowej sprawie zachodzi spór kompetencyjny między Prezydentem RP a Krajową Radą Sądownictwa i uznał, że w tym przypadku taki spór kompetencyjny, o którym mowa w art. 189 Konstytucji RP, nie zachodzi, finalnie umarzając postępowanie<sup>40</sup> (postanowienie TK z dnia 23 czerwca 2008 r., Kpł 1/08). W sprawie tej – po jej wszczęciu – Prezydent RP zajął stanowisko, iż wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie spełnia kryteriów sporu kompetencyjnego, o którym mowa w art. 189 Konstytucji RP. Takie samo stanowisko zajął Prokurator Generalny. Były to jednak wyłącznie stanowiska uczestników postępowania, które po pierwsze nie były wiążące dla Trybunału Konstytucyjnego (arg. ex art. 189 Konstytucji RP), ale – co istotne – zostały sformułowane w ramach toczącego się postępowania w przedmiocie wniosku uprawnionego podmiotu (w analizowanym przypadku – Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego). To w tym postępowaniu Trybunał dokonał oceny, czy spór kompetencyjny między podmiotami wskazanymi we wniosku występuje, uznając finalnie, że taki spór w analizowanych realiach nie ma miejsca. Ocena „realności” sporu kompetencyjnego została zatem dokonana przez Trybunał, po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym (obowiązującej w dacie orzekania). Tak samo Trybunał Konstytucyjny postąpił w sprawie Kpł 2/08, wydając postanowienie z dnia 20 maja 2009 r.<sup>41</sup> Artykuł 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, tak jak poprzednio obowiązujące przepisy, nie przewiduje dokonywania żadnej wstępnej „oceny” w przedmiocie „realności” sporu kompetencyjnego w kontekście skutku zawieszającego, o którym mowa w tym przepisie, zwłaszcza dokonywanej przez uczestnika postępowania. Przyjęcie takiego rozwiązania byłoby absurdalne, w istocie bowiem o skutku w postaci „zawieszenia postępowań” decydowałoby stanowisko jednego z organów, których dotyczy spór kompetencyjny. Skoro intencją ustawodawcy jest, aby takie organy nie podejmowały żadnych czynności po wszczęciu postępowania przed Trybunałem – czego wyrazem jest zawieszenie postępowań z mocy prawa, to logiczne jest, że skutek ten nie może być zależny od zachowania tych organów, w tym ich stanowiska w przedmiocie wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Prowadziłoby to bowiem do fikcyjności kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych, zanim bowiem Trybunał wypowiedziałby się w tej materii, stanowisko uczestnika postępowania byłoby decydujące dla zaistnienia skutków procesowych złożenia wniosku inicjującego takie postępowanie. Stanowisko zaprezentowane w *Analizie debaty publicznej o uchwale Sądu Najwyższego* w istocie neguje kompetencję Trybunału Konstytucyjnego, o której mowa w art. 189

---

<sup>40</sup> OTK-A 2008, z. 5, poz. 97.

<sup>41</sup> OTK-A 2009, z. 5, poz. 78.

Konstytucji RP, jak również przyznaje Sądowi Najwyższemu nieznaną kompetencję, która pozostaje w całkowitej sprzeczności z jego pozycją ustrojową. Jest ono wyrazem niezrozumienia istoty konstytucyjnej odrębności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji RP), który z racji takiego rozwiązania nie może być w swej działalności ograniczony stanowiskiem prezentowanym przez inny centralny konstytucyjny organ państwa (czy też jakikolwiek inny organ państwa), w tym Sąd Najwyższy, jak również skutki czynności podejmowanych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie mogą być zależne od zachowania innego centralnego konstytucyjnego organu państwa (jak i jakiegokolwiek organu państwa), w tym Sądu Najwyższego. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma charakter autonomiczny w odniesieniu do działalności innych centralnych konstytucyjnych organów państwa, co oznacza, że skutki prawne, określone w ustawie, o której mowa w art. 197 Konstytucji RP, a taką jest przecież ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie mogą być uzależnione od takiego czy innego stanowiska prezentowanego przez uczestników postępowania przed Trybunałem, zarówno w ramach postępowania uregulowanego w tej ustawie, jak i w innej – w tym w ustawie o Sądzie Najwyższym. Skoro ustawodawca uregulował w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK instytucję „zawieszenia postępowania” z mocy prawa (co nie może budzić żadnych wątpliwości ze względu na posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „powoduje”) i jednocześnie powiązał ów skutek jedynie z „wszczęciem postępowania przed Trybunałem”, to tym samym nie ma możliwości dokonywania jakichkolwiek ocen odnośnie do zaistnienia tego skutku. Jedyną istotną okolicznością z punktu widzenia wskazanego przepisu jest fakt zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Późniejsze uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że spór w rzeczywistości nie zaistniał, nie podważa tej oceny, skutek zawieszający występuje już bowiem w dacie wszczęcia postępowania, a postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o umorzeniu postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.i.t.p.TK, w kontekście uznania braku zaistnienia sporu kompetencyjnego, nie obowiązuje wstecz, a przede wszystkim nie może być antycypowane, a tak byłoby niewątpliwie w przypadku, gdyby już na etapie wszczynania postępowania dokonywano oceny w przedmiocie tego, czy spór kompetencyjny, wskazany przez wnioskodawcę, ma charakter rzeczywisty.

Jak wynika z uzasadnienia uchwały SN z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, zawiadomienie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego pismem z dnia 22 stycznia 2020 r. nie było przeszkodą do podjęcia uchwały przez skład połączonych Izb Sądu Najwyższego, „gdyż Sąd ten nie stwierdził, żeby podejmując uchwałę działał w warunkach sporu kompetencyjnego z Sejmem lub Prezydentem RP” (s. 16 uzasadnienia uchwały). Z zaprezentowanego

stanowiska wynika, że Sąd Najwyższy uznał, iż do jego kompetencji należy ocena, czy spór kompetencyjny występuje, czy też nie. Jest to stanowisko rażąco naruszające art. 189 Konstytucji RP, ponieważ tylko Trybunał Konstytucyjny we właściwym trybie może dokonać takiej oceny. Jeszcze raz należy podkreślić, że art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK znajduje zastosowanie niezależnie od oceny zasadności wniosku, dokonanej przez uczestników postępowania, w tym przez Sąd Najwyższy. Jako uzasadnienie wyrażonego poglądu Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, że nie występuje żaden spór co do tego, który ze wskazanych powyżej organów może dokonać – zmierzającej do ujednoczenia praktyki sądowej i wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C- 624/18 i C-625/18 – wykładni art. 439 § 1 pkt 2 K.p.k. i art. 379 pkt 4 K.p.c. w kontekście art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, którego standardy zostały przeniesione do art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ale przede wszystkim w kontekście art. 47 Karty Praw Podstawowych, zaznaczając, że tego rodzaju kompetencja przysługuje tylko Sądowi Najwyższemu (s. 16 uzasadnienia uchwały). Argumentacja ta ewidentnie dowodzi tego, że Sąd Najwyższy przesądził, iż „nie występuje żaden spór”, czyniąc to w ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 83 § 1 ustawy o SN, co nie znajduje żadnego umocowania nie tylko w art. 189 Konstytucji RP, lecz także w art. 197 Konstytucji RP.

Nie można ponadto podzielić argumentu, iż ze względu na to, że „Sąd Najwyższy działa przy rozstrzyganiu wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego jako organ państwa członkowskiego związany wykładnią prawa unijnego przyjętą w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. i mający za zadanie zapewnienie pełnej skuteczności prawu unijnemu przez wyjaśnienie wpływu tej wykładni na wykładnię i stosowanie krajowych przepisów procesowych”, to „nie tylko miał prawo, ale wręcz obowiązek nie uwzględnić treści art. 86 ust. 1 ustawy org. tr. pr. TK, jako przepisu sprzecznego z prawem unijnym, w zakresie, w jakim wniosek Marszałek Sejmu [...], inicjujący rzekomy spór kompetencyjny, miałby – choćby czasowo – uniemożliwić Sądowi Najwyższemu wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE. Obowiązek «zignorowania» art. 86 ust. 1 ustawy org. tr. pr. TK wynika nie tylko z przedstawionego [...] orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, ale także z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym przepisy rangi ustawowej ustępują pierwszeństwa stosowania przepisom prawa unijnego, w tym art. 47 KPP. Ocena zaś, czy art. 86 ust. 1 ustawy org. tr. pr. TK powinien zostać pominięty przy postępowaniu nad wnioskiem Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego należy do Sądu Najwyższego podejmującego niniejszą uchwałę, a nie do jakiegokolwiek innego organu”. Stanowisko to nie jest zasadne, ponieważ przepisy prawa Unii Europejskiej oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

nie dopuszczając możliwości ingerowania przez jeden centralny konstytucyjny organ państwa w kompetencje innego centralnego konstytucyjnego organu państwa pod pozorem realizacji prawa unijnego. Ani przepisy prawa Unii Europejskiej, ani orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie przewidują możliwości „przejęcia” kompetencji jednego organu państwa członkowskiego przez inny organ państwa i *de facto* rozstrzygnięcia o tym, co stanowi wyłączną kompetencję innego organu państwa w ramach prowadzonego postępowania. Sąd Najwyższy w istocie zastąpił Trybunał Konstytucyjny, uznał, że sporu kompetencyjnego nie ma i w konsekwencji nie zastosował się do treści art. 86 u.o.i.t.p.TK. W analizowanej sprawie pominięty został nie tyle wskazany przepis ustawy, co przede wszystkim art. 189 Konstytucji RP, do czego Sąd Najwyższy nie miał żadnego umocowania, uwzględniając treść art. 8 ust. 1 Konstytucji RP.

Artykuł 83 § 1 ustawy o SN nie stanowi żadnej podstawy do dokonania przez Sąd Najwyższy kontroli zasadności, czy też dopuszczalności wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Materia ta nie stanowi kompetencji Sądu Najwyższego. We wskazanym trybie Sąd Najwyższy nie może orzekać ani o tym, czy spór kompetencyjny ma charakter rzeczywisty, ani też nie jest uprawniony do oceny, czy zawieszenie postępowania na podstawie art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK odnosi się do postępowania toczącego się przed Sądem Najwyższym.

W świetle poczynionych rozważań należy uznać, że Sąd Najwyższy wydając wskazaną uchwałę, nie działał na podstawie prawa, bo z ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika, że nie mógł w ogóle procedować ze względu na zawieszenie postępowania z mocy prawa. Przypomnieć należy, że art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK nie pozostawia jakichkolwiek wątpliwości, że określona w tym przepisie przeszkoda ma charakter formalny, na co trafnie wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 25 lipca 2018 r., II KK 313/16. Skoro zaś tak, to po uzyskaniu urzędowej informacji o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sąd Najwyższy nie mógł kontynuować postępowania w trybie art. 83 § 1 ustawy o SN, bez względu na to, jak oceniał sam wniosek Marszałka Sejmu, czy też motywację determinującą jego złożenie. Procedując w dalszym ciągu wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, złożony na podstawie art. 83 § 1 ustawy o SN, Sąd Najwyższy dopuścił się rażącej obrazy art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, a zatem uchybił zobowiązaniu wynikającemu z ustawy. To zaś powoduje, że nie działał on na podstawie prawa, gdyż jego aktywność – wobec zawieszenia postępowania z mocy prawa – była niedopuszczalna. Nie ma tu znaczenia fakt, że do ustawowych kompetencji Sądu Najwyższego należy podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o SN). Taka uchwała może być bowiem podjęta wyłącznie w sytuacji, w której spełnione są ku

temu wszelkie warunki formalne, w tym nie występują przeszkody o takim charakterze. Wystąpienie tego rodzaju przeszkody eliminuje możliwość podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy, a sytuacja taka zaistniała w analizowanych realiach.

## Wnioski

Przeprowadzone rozważania uprawniają do sformułowania następujących wniosków.

- 1) Z art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK wynika, że z samego faktu wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zawieszeniu ulega postępowanie przed organami, które pozostają w sporze (których spór dotyczy). Jest to zatem zawieszenie z mocy prawa (*ex lege*). Następuje ono automatycznie i ma charakter bezwzględny. Ustawodawca nie przewidział żadnego wyjątku od przyjętego rozwiązania, w szczególności nie jest możliwe uchylene „zawieszenia postępowań” przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. W tym zakresie ustawodawca nie przewidział żadnego trybu, ani też nie wskazał jakichkolwiek okoliczności, których zaistnienie uzasadniałoby podjęcie takiej decyzji.
- 2) Zawieszenie postępowań, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, jest niezależne od oceny uczestników postępowania (organów, które pozostają w sporze), czy w danym przypadku spór kompetencyjny zachodzi – jest realny (rzeczywisty). Taką ocenę dokonuje wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, co wynika z art. 189 Konstytucji RP. Odmienna interpretacja oznaczałaby, że to od stanowiska uczestnika postępowania zależałby skutek w postaci „zawieszenia postępowania”, a zatem zainteresowany rozstrzygnięciem przed jego zapadnięciem oceniałby, czy spór kompetencyjny zachodzi. Ustawa takiego uprawnienia dla uczestnika postępowania nie przewiduje. Pozostawałoby ono w rażącej sprzeczności z rolą uczestnika postępowania.
- 3) Organy, które pozostają w sporze kompetencyjnym (których spór dotyczy), nie mogą uchylić skutków zawieszenia postępowania, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK, w tym nie mogą podjąć postępowania zawieszonego – wskazany przepis nie przewiduje takiej możliwości, a odmienna interpretacja pozostawałaby w sprzeczności nie tylko z brzmieniem, lecz także z jego *ratio legis*.
- 4) Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do „rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa” (art. 189 Konstytucji RP) nie może być wykonywana przez żaden inny organ państwa, w tym przez Sąd Najwyższy.



- 5) W pojęciu „rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych”, o którym mowa w art. 189 Konstytucji RP, mieści się ocena dopuszczalności złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, w tym ocena, czy w danym przypadku zachodzi spór rzeczywisty. Jest to wyłączna kompetencja Trybunału Konstytucyjnego, która w żadnych okolicznościach i w żadnym trybie nie może zostać zrealizowana przez inny organ państwa, w tym Sąd Najwyższy. Tylko Trybunał Konstytucyjny władny jest ocenić, czy spór kompetencyjny ma charakter realny (rzeczywisty).
- 6) Postępowanie przed Sądem Najwyższym – składem połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zainicjowane wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r., ze względu na złożenie przez Marszałka Sejmu w dniu 22 stycznia 2020 r. w Trybunale Konstytucyjnym wniosku o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między Sejmem RP a Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP a Sądem Najwyższym, uległo z mocy prawa zawieszeniu na podstawie art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. Skutek ten wywołało samo złożenie wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Sąd Najwyższy nie był uprawniony do oceny, czy w danym przypadku zachodzi spór kompetencyjny, jak również nie mógł podjąć uchwały z dnia 23 stycznia 2020 r. ze względu na skutek, o którym mowa w art. 86 ust. 1 u.o.i.t.p.TK. Nie ma tu znaczenia okoliczność, iż Sąd Najwyższy uznał, że nie istnieje spór kompetencyjny, o którym mowa we wniosku Marszałka Sejmu. Stanowisko uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, którym z mocy prawa stał się Sąd Najwyższy, nie uchyla obowiązywania tego skutku.
- 7) W demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) zobowiązuje wszystkie organy władzy publicznej, w tym Sąd Najwyższy, do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Organy te nie mogą domniemywać kompetencji (a więc faktycznie wykonywać kompetencji, których zgodnie z prawem nie posiadają), ani też wkraczać w kompetencje innych organów. Wskazana zasada legalizmu chronić ma przed chaosem i paraliżem państwa. Aby do tego nie doszło, każdy organ władzy publicznej winien bezwzględnie przestrzegać obowiązującego prawa, w tym podejmować wyłącznie takie czynności, które mieszczą się w granicach jego kompetencji.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Dudek D., *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym – konflikt w prawie czy prawo do konfliktu*, w: *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Chruściak R., *Konstytucjonalizacja kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych – z dyskusji nad art. 189 i art. 192 Konstytucji RP*, w: *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010.
- Czarnek P., *Spór kompetencyjny między Sądem Najwyższym a Prezydentem RP i Sejmem RP – sygn. Kpt 1/20*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2020, t. 13, nr 1.
- Czarny P., *Konstytucyjne spory kompetencyjne (wybrane zagadnienia teoretyczne)*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2014, nr 2.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 189*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Górecki D., *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez Trybunał Konstytucyjny*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, t. 40.
- Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, *Analiza debaty publicznej o uchwale Sądu Najwyższego*, Kraków 2020, <https://kipk.pl/ekspertyzy/analiza-debaty-publicznej-o-uchwale-sadu-najwyzszego-analiza-prawna-informacji-i-wypowiedzi-pojawiajacych-sie-w-przestrzeni-publicznej-na-temat-uchwaly-sadu-najwyzszego-z-23-stycznia-2020-r-sygn/> [dostęp: 17.08.2023 r.].
- Kruk M., *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08)*, Przegląd Sejmowy 2010, nr 1.
- Małajny R.M., *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji*, Państwo i Prawo 2016, z. 10.
- Mączyński A., Podkowik J., *Kilka uwag na temat pojęcia sporu kompetencyjnego (w związku z artykułem S. Wronkowskiej-Jaskiewicz) – polemika*, Palestra 2020, nr 7–8.
- Mączyński A., Podkowik J., *Komentarz do art. 189*, w: *Konstytucja RP*, t. 2. *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Miłkowski T., *Trybunał Konstytucyjny – trzecia odsłona*, Roczniki Administracji i Prawa 2015, t. 15, nr 2.
- Naleziński B., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, *Komentarz do art. 189*.
- Radajewski M., *Zawieszenie postępowania kasacyjnego wskutek zainicjowania sporu kompetencyjnego przed Trybunałem Konstytucyjnym. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 1.08.2017 r., II KK 313/16*, Przegląd Sądowy 2018, nr 2.
- Sarnecki P., *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 2009, nr 5.
- Skrzydło W., *Rola Trybunału Konstytucyjnego w rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych*, w: *Konstytucja i władza we współczesnym świecie*, red. J. Trzcziński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.

Skwarcow M., *Zawieszenie postępowania na skutek wszczęcia sporu kompetencyjnego. Glosa do postanowienia SN z 1 sierpnia 2017 r., II K 313/16*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2018, nr 1.

*Słownik języka polskiego*, t. 2, red. M. Szymczyk, Warszawa 1984.

Wierzbowski B., *Postanowienie tymczasowe Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Wronkowska-Jaskiewicz S., *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, Palestra 2020, nr 5.



## Wykorzystanie skargi międzypaństwowej w konflikcie armeńsko-azerbejdzańskim o Górski Karabach

Use of an inter-state complaint in the Armenian-Azerbaijani conflict  
over Nagorno-Karabakh

Использование межгосударственной жалобы в армяно-азербайджанском  
конflikте в Нагорном Карабахе

Використання міждержавної скарги у вірмено-азербайджанському конфлікті  
навколо Нагірного Карабаху

JAROSŁAW KOWALSKI

Dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: jaroslaw.kowalski@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4731-1928>

**Streszczenie:** Przedmiotem artykułu jest skarga międzypaństwowa unormowana w art. 33 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Środek ten w pierwotnym założeniu miał za zadanie chronić prawa i wolności zawarte w Konwencji. Analiza jego stosowania prowadzi do konstatacji, że stopniowej zmianie ulega cel, dla którego rzeczony środek prawny jest stosowany. Analizując ostatnie skargi międzypaństwowe Armenii i Azerbejdżanu, można wyciągnąć wniosek, że środek ten jest obecnie dodatkowym narzędziem realizacji polityki międzynarodowej przez skonfliktowane państwa, niekoniecznie zaś środkiem ochrony praw i wolności konwencyjnych.

**Słowa kluczowe:** Rada Europy, Europejska Konwencja Praw Człowieka, skarga międzypaństwowa, Armenia, Azerbejdżan, Górski Karabach

**Summary:** This article deals with the inter-state complaint standardised in Article 33 of the European Convention on Human Rights. This measure was originally intended to protect the rights and freedoms enshrined in the Convention. An analysis of its application indicates that the purpose for which the remedy is used is gradually changing. Analysing the recent inter-state complaints of Armenia and Azerbaijan, one can conclude that this measure is now an additional tool for implementing international policy by conflicting states and not necessarily a means of protecting Convention rights and freedoms.

**Key words:** Council of Europe, European Convention on Human Rights, inter-state complaint, Armenia, Azerbaijan, Nagorno-Karabakh

**Резюме:** Предметом рассмотрения в данной статье является межгосударственная жалоба, в соответствии со статьей 33 Европейской конвенции по правам человека. Эта мера изначально была предназначена для защиты прав и свобод, закрепленных в Конвенции. Анализ ее применения позволяет сделать вывод о том, что цель использования этого средства защиты постепенно меняется. Анализируя недавние межгосударственные жалобы Армении и Азербайджана, можно сделать вывод, что данная мера в настоящее время является дополнительным инструментом для реализации международной политики конфликтующих государств, а не обязательно средством защиты конвенционных прав и свобод.

**Ключевые слова:** Совет Европы, Европейская конвенция по правам человека, межгосударственная жалоба, Армения, Азербайджан, Нагорный Карабах

**Анотація:** Предметом цієї статті є міждержавна скарга, передбачена в статті 33 Європейської конвенції з прав людини. Цей захід спочатку був призначений для захисту прав і свобод, закріплених у Конвенції. Аналіз практики її застосування дає підстави стверджувати, що мета, з якою використовується цей засіб, поступово змінюється. Аналізуючи останні міждержавні скарги Вірменії та Азербайджану, можна зробити висновок, що цей захід наразі є додатковим інструментом реалізації міжнародної політики конфлікту-ючими державами, а не засобом захисту конвенційних прав і свобод.

**Ключові слова:** Рада Європи, Європейська конвенція з прав людини, міждержавна скарга, Вірменія, Азербайджан, Нагірний Карабах

## Wprowadzenie

Europejski regionalny system ochrony praw człowieka stworzony w ramach Rady Europy (RE) i oparty na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC, Konwencja) oraz Europejskim Trybunale Praw Człowieka (ETPC, Trybunał) jest z wielu powodów wyjątkowy. O takiej wyjątkowości świadczy chociażby pełne upodmiotowienie jednostki, która nie będąc stroną umowy (EKPC), jest niejako jej beneficjentem, co przejawia się m.in. w prawie do wnoszenia skargi indywidualnej w sytuacji, gdy państwo lub jego instytucje dopuściły się naruszenia praw lub wolności tej jednostki. Byłoby jednak błędem postrzeganie systemu RE wyłącznie poprzez skargę indywidualną, Konwencja bowiem w swej treści zawiera także inne rozwiązania zapewniające ochronę praw człowieka, takie jak skarga międzypaństwowa.

Ten środek prawny w założeniu autorów EKPC miał służyć ochronie praw człowieka na poziomie międzynarodowym. Państwa członkowskie przystępując do umowy, zgadzały się na przyjęte w jej ramach rozwiązania, w tym na prawo do skarżenia działalności innego państwa lub do bycia samemu pozwany. Skarga międzypaństwowa stanowi niejako emanację realizacji stosunków międzynarodowych w płaszczyźnie horyzontalnej, czyli stosunków, których stronami są wyłącznie państwa-strony Konwencji.

Biorąc pod uwagę liczby bezwzględne, skarga międzypaństwowa nie jest środkiem zbyt często stosowanym przez uprawnione podmioty. P. Leach pisze nawet, że niechęć państw członkowskich RE do wzajemnego kwestionowania się na szczeblu europejskim w drodze rozstrzygnięcia skarg międzypaństwowych przed ETPC jest stałą cechą systemu strasburskiego<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Leach, *On Inter-State Litigation and Armed Conflict Cases in Strasbourg*, *European Convention on Human Rights Law Review* 2021, t. 2, s. 27.

W ostatnich latach wpływają 2-3 skargi rocznie, co przy liczbie 40-50 tys. skarg indywidualnych<sup>2</sup> stanowi znikomy promil. O wyjątkowości tego instrumentu świadczy natomiast to, że jest ona wnoszona przez państwo sygnatariusza EKPC przeciwko innemu państwu również związanemu tą umową międzynarodową.

Analizując strony w sprawach wnoszonych w trybie art. 33 EKPC, można założyć, że zdecydowana większość z nich wnoszona jest w następstwie trwającego konfliktu militarnego (rządziej politycznego) pomiędzy państwami-stronami Konwencji. Już nawet pobieżne zbadanie treści skarg międzypaństwowych wniesionych po 2000 r. unaocznia, że istotnej zmianie uległ charakter tego instrumentu prawnego. Począwszy od skarg gruzińskich, poprzez sprawy ukraińskie i armeńskie, widoczne coraz bardziej się staje to, że skarga międzypaństwowa zamiast zapewniać ochronę praw i wolności określonych w Konwencji i jej protokołach dodatkowych, służy jako narzędzie do realizacji polityki zagranicznej przez państwa będące stronami zbrojnego konfliktu<sup>3</sup>.

Głównym celem artykułu jest ustalenie roli, jaką pełni obecnie skarga międzypaństwowa w systemie RE. Wstępny przegląd literatury przedmiotu pozwolił na sformułowanie pytania badawczego: Czy skarga międzypaństwowa dalej pełni rolę środka prawnego mającego zapewnić przestrzeganie praw człowieka określonych w EKPC i protokołach dodatkowych? Cel naukowy został zrealizowany za sprawą analizy skarg międzypaństwowych wnoszonych w latach 2020-2022 przez Armenię i Azerbejdżan. Dodatkowo dokonano przeglądu literatury krajowej i zagranicznej. Zastosowano metodę *desk research*.

## 1. Konflikt o Górski Karabach

Konflikt polityczny o przynależność terytorialną Górskiego Karabachu ma swoją długą historię, sięgającą początków XX w. Do końca lat 80. XX w., gdy oba narody wchodziły w skład Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, narastający spór pomiędzy ludnością ormiańską i azerską zamieszkującą sporny obszar nie mógł zostać rozwiązany z przyczyn politycznych i ideologicznych. Władze komunistyczne skutecznie hamowały zapędy obu stron. Wraz z rozpadem ZSRR w 1991 r. sytuacja uległa drastycznej zmianie. Napięcia etniczne pomiędzy zwaśnionymi narodami

<sup>2</sup> <https://www.echr.coe.int/statistical-reports> [dostęp: 30.11.2023 r.].

<sup>3</sup> J. Kowalski, *Skargi międzypaństwowe przeciwko Federacji Rosyjskiej w europejskim regionalnym systemie ochrony praw człowieka*, *Zeszyty Prawnicze* 2023, z. 3, s. 129-144.

nie napotykały już oporu ze strony władz centralnych ZSRR<sup>4</sup>. W 1991 r. konflikt, początkowo o charakterze etnicznym, znajdujący swoje ujście w przyjmowaniu uchwał i deklaracji dotyczących przynależności państwowej Górskiego Karabachu, przerodził się w otwarty konflikt zbrojny pomiędzy dwoma sąsiednimi państwami. Wojna zakończyła się 12 maja 1994 r. zdecydowanym zwycięstwem Armenii, która zajęła 90% spornego obszaru oraz 13% terytorium Azerbejdżanu. W styczniu 1992 r. strona ormiańska proklamowała utworzenie na obszarze Górnokarabaskiego Obwodu Autonomicznego nowego podmiotu w postaci Republiki Górskiego Karabachu (RGK). Z pozostałych zajętych obszarów utworzono strefę buforową, która w założeniu miała chronić RGK<sup>5</sup>.

W kolejnych latach podejmowane były próby politycznego rozwiązania konfliktu, w czym aktywnie uczestniczyła Organizacja Narodów Zjednoczonych. Działania te nie przyniosły jednak spodziewanego rezultatu. Czynny udział w próbie pokojowego rozwiązania konfliktu miała także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w ramach której w 1992 r. powołano Grupę Mińską. Ta wspólna inicjatywa państw członkowskich organizacji miała na celu występowanie w charakterze mediatora w konflikcie armeńsko-azerbejdżańskim<sup>6</sup>. Największym jak dotąd sukcesem Grupy Mińskiej było podpisanie w 1994 r. ugody pomiędzy rządami w Baku i Erywanii. Zawarte przy udziale Grupy Mińskiej porozumienie nie rozwiązało problemu, a jedynie go czasowo wstrzymało.

Od zawarcia rozejmu w 1994 r. RGK funkcjonował jako quasi-państwo pod auspicjami Armenii. Na arenie międzynarodowej RGK uznawany był za terytorium Azerbejdżanu pod okupacją Armenii. Co ważne, nawet sama Armenia nie uznała nigdy oficjalnie państwowości RGK.

We wrześniu 2020 r. z trudem budowany proces pokojowy został zniweczony nagłym i niespodziewanym atakiem wojsk azerskich. Modernizowane skrupulatnie od lat 90. XX w. siły zbrojne Azerbejdżanu pokazały, że posiadają zdecydowaną przewagę nad wojskami RGK i Armenii. W nocy z 9 na 10 listopada 2020 r., po 44 dniach wojny, strony konfliktu zawarły rozejm kończący walki. Azerbejdżan został zdecydowanym zwycięzcą tego etapu konfliktu<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> L. Hayrapetyan, *The Nagorno-Karabakh War of 2020 and the Change of the Regional status quo*, *Przegląd Politologiczny* 2022, nr 1, s. 85-88.

<sup>5</sup> R. Czachor, *Prawne aspekty konfliktu w Górskim Karabachu: stan obecny i perspektywy*, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 2022, nr 1, s. 98-99.

<sup>6</sup> A. Legieć, „Rosyjski rozejm” w Górskim Karabachu, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2021, nr 1 (84), s. 92-103.

<sup>7</sup> Zob. E. Davtyan, *Lessons that Lead to War: Foreign Policy Learning and Military Escalation in the Nagorno-Karabakh Conflict*, *Problems of Post-Communism* 2023, t. 71, nr 1, s. 1-11.



Na mocy zawartego pod auspicjami Federacji Rosyjskiej porozumienia, strona azerska odzyskała zajęte na początku lat 90. XX w. tereny południowej części Górskiego Karabachu. Armenia zgodziła wycofać się do 1 grudnia 2020 r. z wszystkich okupowanych od 1992 r. obszarów należących do Azerbejdżanu, a okalających Górski Karabach. Na mocy tego układu Federacja Rosyjska miała rozmieścić w rejonie Lachin kontyngent sił pokojowych<sup>8</sup>.

19 września 2023 r. miała miejsce kolejna odsłona konfliktu. Nagły i zdecydowany atak strony azerskiej na obszar Górskiego Karabachu spowodował, że już 20 września 2023 r. władze RGK zgodziły się na zaproponowane przez Rosję zawieszenie broni. Jednym z kluczowych elementów zawartego porozumienia jest całkowite rozbrojenie sił zbrojnych posiadanych przez RGK. Z kolei 28 września 2023 r. prezydent RGK podpisał dekret, zgodnie z którym 1 stycznia 2024 r. rozwiązane zostały wszystkie struktury RGK. Tym samym z tą datą zakończyło się istnienie tego nieuznanego przez społeczność międzynarodową quasi-państwa. Jednocześnie obszar byłej już RGK utracił ogłoszoną w latach 90. XX w. niepodległość i stał się na powrót integralną częścią Azerbejdżanu.

Likwidacja RGK i włączenie *de facto* jej obszarów na powrót w skład Azerbejdżanu nie kończy jednak sporu pomiędzy dwoma tytułowymi państwami. Obydwa państwa nadal pozostają członkami Rady Europy i są stronami EKPC. W związku z tym konflikt pomiędzy nimi stanowi problem dla spistości i funkcjonowania organizacji. Jednym z przejawów członkostwa obydwu państw w RE i ratyfikacji EKPC są skargi międzypaństwowe wnoszone w ostatnich latach przez zwaśnione strony. W związku z likwidacją RGK, a co za tym idzie wymuszoną migracją Ormian zamieszkujących do 2023 r. to sporne terytorium, należy się spodziewać kolejnych skarg międzypaństwowych wnoszonych przez zwaśnione strony oraz skarg indywidualnych, w zdecydowanej większości wnoszonych przez osoby wysiedlone ze spornego obszaru.

## 2. Skarga międzypaństwowa w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Skarga międzypaństwowa została uregulowana w art. 33 EKPC. Przepis ten stanowi, że „Każda z Wysokich Układających się Stron może wnieść skargę do Trybunału, jeśli uważa, że inna Wysoka Układająca się Strona naruszyła postanowienia niniej-

<sup>8</sup> K. Machowicz, R. Tabaszewski, *Porozumienie Republiki Armenii i Republiki Azerbejdżanu z 9 listopada 2020 r. w sprawie Górskiego Karabachu - charakter prawny oraz implikacje polityczne*, Studia Wschodnioeuropejskie 2021, nr 14, s. 139-145.

szej Konwencji lub jej Protokołów”<sup>9</sup>. Z cytowanego przepisu wynika jednoznacznie, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest wyłącznie podmiot będący stroną Konwencji. Po wykluczeniu z Rady Europy w 2022 r. Federacji Rosyjskiej stronami EKPC pozostaje 46 państw członkowskich. Dokonując analizy przywołanego przepisu, trzeba mieć na uwadze również treść art. 59 ust. 2 EKPC, zgodnie z którym „Unia Europejska może przystąpić do niniejszej Konwencji”. Możliwość przystąpienia Unii Europejskiej (*de facto* organizacji międzynarodowej o charakterze regionalnym) do EKPC skutkować będzie rozszerzeniem katalogu podmiotów uprawnionych z obecnych państw-stron sygnatariuszy o organizację międzynarodową regionalną.

EKPC w sposób ogólny albo wręcz lapidarny określa przedmiot skargi między-państwowej. Artykuł 33 w tej materii wskazuje jedynie na naruszenie przepisów Konwencji i jej protokołów dodatkowych. Przyjęte rozwiązanie jest odmienne od tego zastosowanego w przypadku skargi indywidualnej, gdzie wskazano, że przedmiotem skargi może być jedynie naruszenie praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach. Wykładnia literalna użytego w art. 33 EKPC sformułowania „naruszenie przepisów Konwencji i jej protokołów” pozwala na szersze stosowanie tego typu skargi. Oprócz naruszeń praw określonych w EKPC i protokołach, mogą to być również zarzuty związane np. z nieprzestrzeganiem ostatecznych wyroków Trybunału lub z niezrealizowaniem obowiązku wynikającego z zastosowania klauzuli derogacyjnej<sup>10</sup>, dotyczącego poinformowania o tym Sekretarza Generalnego Rady Europy. Jak dotąd, wszystkie skargi międzypaństwowe wniesione przez państwa-strony Konwencji dotyczyły praw gwarantowanych w EKPC lub jej protokołach dodatkowych.

Poza regulacją konwencyjną, wymogi formalne skargi międzypaństwowej zawarto w art. 46 Regulaminu Trybunału<sup>11</sup>. Przepis ten wskazuje, że skarga wnoszona przez państwo musi zawierać określone elementy, takie jak: nazwa strony, przeciwko której wnoszony jest wniosek; zestawienie faktów; oświadczenie o domniemanym naruszeniu lub naruszeniach Konwencji oraz odpowiednie argumenty na ich poparcie; oświadczenie o spełnieniu kryteriów dopuszczalności (wyczerpanie krajowych środków odwoławczych i zasada czterech miesięcy) określonych w art. 35 § 1 Konwencji; przedmiot wniosku i ogólne wskazanie wszelkich roszczeń o słuszne zadośćuczynienie złożonych na podstawie art. 41 EKPC w imieniu domniemanej strony lub stron poszkodowanych; nazwisko i adres osoby lub osób wyznaczonych

<sup>9</sup> Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Rzym, tekst polski: Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

<sup>10</sup> Art. 15 ust. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

<sup>11</sup> Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 września 1959 r., [https://www.echr.coe.int/documents/rules\\_court\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf) [dostęp: 27.10.2023 r.].

na przedstawiciela; kopie wszelkich istotnych dokumentów, w szczególności decyzji sądowych i innych, związanych z przedmiotem skargi<sup>12</sup>.

Analiza orzecznictwa ETPC oraz doktryny prawa międzynarodowego pozwala na wyszczególnienie trzech okoliczności, w których wnoszona jest skarga międzypaństwowa. Pierwsza sytuacja ma miejsce, gdy strona skarżąca twierdzi, że państwo pozwane dokonało naruszenia praw i wolności osób będących pod jego jurysdykcją. W takiej sytuacji bez znaczenia pozostaje fakt, czy sprawa dotyczy praw obywateli państwa powoda, obywateli państwa pozwanego czy też osób nieposiadających obywatelstwa żadnego z tych państw. Warto podkreślić, że taka okoliczność wnoszenia skargi zbliżona jest do skargi indywidualnej<sup>13</sup>. Druga sytuacja dotyczy wniesienia tzw. skargi „zbiorowej”. W takim przypadku państwo skarżące na podstawie kilku lub kilkunastu powtarzających się naruszeń, które ma obowiązek przedstawić w postępowaniu przed ETPC, twierdzi, że obowiązujące ustawodawstwo lub praktyka administracyjna państwa pozwanego narusza prawa i wolności zagwarantowane w EKPC i jej protokołach. Trzecia możliwość zachodzi wtedy, gdy państwo – wnoszące skargę przedstawia ETPC pytanie dotyczące zgodności z EKPC ustawodawstwa lub praktyki administracyjnej państwa – pozwanego. W tym przypadku skarżący nie jest zobowiązany do przedstawiania konkretnych przykładów lub sytuacji, w których ustawodawstwo lub praktyka administracyjna strony pozwanej narusza EKPC.

Na marginesie rozważań na temat skargi międzypaństwowej należy wspomnieć, że taki środek prawny funkcjonuje także w amerykańskim i afrykańskim regionalnym systemie ochrony praw człowieka. W systemie amerykańskim uprawnionym do wniesienia skargi są państwa, które uznały kompetencję Międziamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka. W przypadku systemu amerykańskiego sprawę międzypaństwową może wnieść także Międziamerykańska Komisja Praw Człowieka. Z kolei w systemie afrykańskim uprawnionymi do wniesienia skargi są wyłącznie państwa-strony Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów<sup>14</sup>.

Państwa-strony Konwencji niezbyt często decydowały się na korzystanie ze skargi międzypaństwowej (tabela 1, wykres 1). W całej historii funkcjonowania systemu konwencyjnego do Strasburga wniesiono 40 skarg międzypaństwowych. W związku

<sup>12</sup> Zob. K. Machowicz, R. Tabaszewski, *The Inter-State Application to the European Court of Human Rights in Strasbourg – Potential Revival*, Przegląd Sejmowy 2023, t. 174, nr 1, s. 178-180.

<sup>13</sup> A. Płoszka, *Instrument skargi międzypaństwowej a ochrona praw człowieka w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: *Responsibility in Law. Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym*, red. S. Zaręba, Warszawa 2011, s. 142-143.

<sup>14</sup> A. Dąbrowska, *Regionalne trybunały praw człowieka – analiza prawnoporównawcza*, Toruń 2021, s. 112-120.

z łączeniem niektórych spraw do wspólnego rozpoznania przyjmuje się, że ETPC rozpatrywał łącznie 35 spraw wniesionych w trybie art. 33 EKPC<sup>15</sup>.

Tabela 1. Wykaz skarg międzypaństwowych wniesionych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Lp.	Strony postępowania	Sygn. sprawy	Wniesienie skargi	Status sprawy
1	Grecja – Wielka Brytania	176/56	7.05.1956	Zakończona
2	Grecja – Wielka Brytania	299/57	17.07.1957	Zakończona
3	Austria – Włochy	788/60	11.07.1960	Zakończona
4	Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia – Grecja	3321/67, 3323/67, 3344/67	27.09.1967 25.03.1968	Zakończona
5	Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia – Grecja	4448/70	10.04.1970	Zakończona
6	Irlandia – Wielka Brytania	5310/71	16.12.1971	Zakończona
7	Irlandia – Wielka Brytania	5451/72	6.03.1972	Zakończona
8	Cypr – Turcja	6780/74	10.09.1974	Zakończona
9	Cypr – Turcja (II)	6950/75	21.03.1975	Zakończona
10	Cypr – Turcja (III)	8007/77	6.09.1977	Zakończona
11	Dania, Francja, Norwegia, Szwecja, Holandia – Turcja	od 9940/82 do 9944/82	1.07.1982	Zakończona
12	Cypr – Turcja	25781/94	22.11.1994	Zakończona (wyrok ETPC)
13	Dania – Turcja	34382/97	7.01.1997	Zakończona (wyrok ETPC)
14	Gruzja – Rosja	13255/07	26.03.2007	Zakończona (wyrok ETPC)
15	Gruzja – Rosja (II)	38263/08	12.08.2008	Zakończona (wyrok ETPC)
16	Gruzja – Rosja (III)	61186/09	3.12.2009	Zakończona (skreślona z listy)
17	Ukraina – Rosja	20958/14	13.03.2014	Sprawa w toku
18	Ukraina – Rosja	43800/14	13.06.2014	Sprawa w toku
19	Ukraina – Rosja (III)	49537/14	9.07.2014	Zakończona (skreślona z listy)
20	Ukraina – Rosja	8019/16	13.03.2014	Sprawa w toku
21	Słowenia – Chorwacja	54155/16	15.09.2016	Zakończona (decyzja o braku jurysdykcji ETPC)
22	Ukraina – Rosja	38334/18	11.08.2018	Sprawa w toku
23	Gruzja – Rosja (IV)	39611/18	22.08.2018	Sprawa w toku
24	Ukraina – Rosja (VIII)	55855/18	29.11.2018	Sprawa w toku
25	Łotwa – Dania	9717/20	19.02.2020	Zakończona (skreślona z listy)
26	Liechtenstein – Czechy	35738/20	19.08.2020	Sprawa w toku

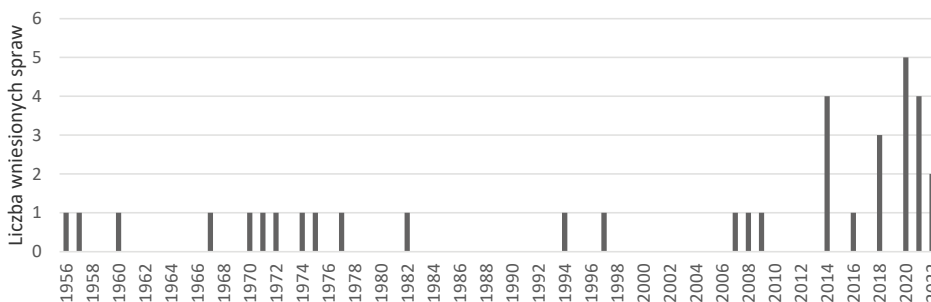
<sup>15</sup> Stan na 1 grudnia 2023 r.

27	Armenia – Azerbejdżan	42521/20	27.09.2020	Sprawa w toku
28	Armenia – Turcja	43517/20	4.10.2020	Sprawa w toku
29	Azerbejdżan – Armenia	47319/20	27.10.2020	Sprawa w toku
30	Ukraina – Rosja (IX)	10691/21	19.02.2021	Sprawa w toku
31	Armenia – Azerbejdżan (II)	33412/21	29.06.2021	Sprawa w toku
32	Rosja – Ukraina	36958/21	22.07.2021	Sprawa w toku
33	Armenia – Azerbejdżan (III)	42445/21	24.08.2021	Sprawa w toku
34	Armenia – Azerbejdżan (IV)	15389/22	24.03.2022	Sprawa w toku
35	Azerbejdżan – Armenia (II)	39912/22	18.08.2022	Sprawa w toku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.echr.coe.int/inter-state-applications> [dostęp: 30.11.2023 r.].

Z danych statystycznych dotyczących skarg międzypaństwowych (wykres 1) wynika, że od 1956 do 2023 r. Trybunał rozpatrywał łącznie 35 spraw, co w przybliżeniu daje jedną sprawę na dwa lata. W okresie 1 stycznia 2014 – 1 grudnia 2023 r. państwa członkowskie Rady Europy wniosły łącznie 19 spraw. Przy czym w roku 2014 wniesiono cztery skargi, 2016 – 1 skargę, 2018 – 3, 2020 – 5, 2021 – 4, 2022 – 2. Wzrost liczby spraw został zapoczątkowany w 2014 r., gdy tylko w jednym roku wniesiono 4 skargi. Wszystkie przeciwko Rosji. W ocenie autora, do swoistego „ożywienia” skargi międzypaństwowej doszło już w roku 2007, gdy – po niemal dekadzie bez skargi – Gruzja wniosła pierwszą sprawę przeciwko Rosji. Kolejny rok przyniósł następną skargę przeciwko Federacji Rosyjskiej. W kontekście zauważalnego wzrostu liczby wnoszonych spraw H. Küchler pisze nawet o „złotym wieku” tego dawno zapomnianego instrumentu ochrony praw człowieka<sup>16</sup>.

Wykres 1. Częstotliwość wnoszenia skarg międzypaństwowych w latach 1955–2023



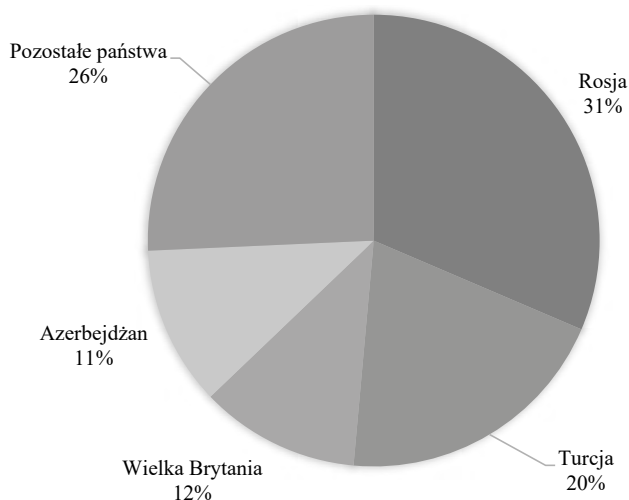
Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.echr.coe.int/inter-state-applications> [dostęp: 30.11.2023 r.].

<sup>16</sup> H. Küchler, *The Renaissance of Inter-State Applications – Potential and Danger of the Increased Use of Article 33 ECHR*, German Yearbook of International Law 2020, t. 63, nr 1, s. 819.

Ostatnia dekada przyniosła 19 skarg międzypaństwowych, co stanowi połowę spraw rozpatrywanych przez ETPC w całej jego 70-letniej historii. Z tej liczby zdecydowana większość spraw (16 z 19) została wniesiona przez państwo pozostające w stanie wojny lub otwartego konfliktu politycznego<sup>17</sup> z państwem pozwanym. Jedynie w przypadku trzech spraw ich stronami nie były państwa pozostające w konflikcie<sup>18</sup>.

Z ogólnej liczby 35 spraw o charakterze międzypaństwowym niespełna 1/3 została wniesiona przeciwko Federacji Rosyjskiej (wykres 2). 7 spraw zostało skierowanych przeciwko Turcji. Po 4 skargi wniesiono przeciwko Azerbejdżanowi i Wielkiej Brytanii. Przeciwko tym czterem państwom-stronom Konwencji wniesiono ponad 2/3 spraw. Polska, jak dotąd, nie korzystała z możliwości wniesienia sprawy w trybie art. 33 EKPC, nie była też nigdy stroną pozwaną.

Wykres 2. Struktura skarg międzypaństwowych wniesionych do ETPC ze względu na pozwane państwo



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.echr.coe.int/inter-state-applications> [dostęp: 30.11.2023 r.].

Pochylając się nad zagadnieniami związanymi ze skargą międzypaństwową, można wyciągnąć jeszcze jeden istotny wniosek. W znakomitej większości wnoszącymi

<sup>17</sup> Armenia przeciwko Turcji, skarga nr 43517/20.

<sup>18</sup> Są to skargi: Słowenia przeciwko Chorwacji, skarga nr 54155/16; Łotwa przeciwko Danii, skarga nr 9717/20; Liechtenstein przeciwko Czechom, skarga nr 35738/20.

skargi są państwa, które są słabsze militarnie, gospodarczo czy politycznie od swoich oponentów. Strona silniejsza zdecydowanie rzadziej decyduje się na korzystanie z tego środka prawnego (tabela 1).

W świetle ostatnich lat i wydarzeń, do których dochodzi na obszarze południowego Kaukazu, daje się zauważyć rosnąca liczba skarg pochodzących z Armenii i Azerbejdżanu, w tym także skarg międzypaństwowych. Obydwa państwa przystąpiły do RE w 2001 r. (Armenia w styczniu, a Azerbejdżan w lutym), a od kwietnia 2002 r. pozostają stronami Konwencji. Wydawać by się mogło, że sytuacja, w której obydwaj państwa spełniły wymogi akcesyjne i dokonały ratyfikacji EKPC, pozwoli czasowo zażegnać lub nawet trwale rozwiązać konflikt o status i przynależność spornego obszaru. Takie złudzenie było jednak całkowicie błędne i niezasadne.

### **3. Skargi Armenii przeciwko Azerbejdżanowi**

Początkiem serii skarg międzypaństwowych dotyczących sporu armeńsko-azerbejdżańskiego, którego przedmiotem jest przynależność państwowa Górskiego Karabachu, jest skarga wniesiona 27 września 2020 r.<sup>19</sup> Skarga zawiera zarzuty dotyczące powszechnego naruszania Konwencji i protokołów dodatkowych przez stronę pozwaną w trakcie działań wojennych. Armenia zarzuciła stronie przeciwnej ataki na ludność cywilną, w tym egzekucje, złe traktowanie i okaleczenia kombatantów oraz ludności cywilnej, przetrzymywanie jeńców wojennych oraz przymusowe przesiedlenia ludności cywilnej na terenach dotkniętych działaniami zbrojnymi. Jednocześnie strona skarżąca zarzucała celowe niszczenie infrastruktury publicznej i własności prywatnej.

W przedmiotowej sprawie strona skarżąca złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych. Trybunał po rozpoznaniu wniosku uznał go za zasadny i zastosował środki tymczasowe na podstawie art. 39 Regulaminu Trybunału. ETPC wezwał Azerbejdżan i Armenię do powstrzymania się od podejmowania jakichkolwiek działań, w szczególności działań o charakterze wojskowym, które mogłyby pociągać za sobą naruszenie praw ludności cywilnej wynikających z Konwencji, w tym narażenie jej życia i zdrowia. 11 maja 2021 r. Izba, której przydzielono sprawę, na podstawie art. 30 EKPC zrzekła się swojej jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby Trybunału.

---

<sup>19</sup> ETPC, Armenia przeciwko Azerbejdżanowi, skarga nr 42521/20.

W czerwcu 2021 r. Armenia wniosła przeciwko Azerbejdżanowi kolejną (drugą) skargę<sup>20</sup>. W przedmiotowej sprawie strona armeńska zarzuciła stronie pozwanej naruszenie m.in. art. 5 EKPC (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego), art. 6 EKPC (prawo do sprawiedliwego procesu) oraz art. 13 EKPC (prawo do skutecznego środka prawnego). W przedmiotowej sprawie we wrześniu 2023 r. Trybunał skierował pytania do strony skarżącej i pozwanej, w których zobowiązał je do udzielenia informacji niezbędnych do dalszego procedowania sprawy. Trybunał zobowiązał stronę azerską do przedłożenia dokumentacji i udzielenia informacji dotyczących 61 osób wymienionych w przedmiotowej skardze, w tym także decyzji dotyczących tymczasowego aresztowania, raportów śledztw, aktów oskarżenia, decyzji w sprawie pomocy prawnej, protokołów postępowań sądowych oraz wyroków. Sąd w Strasburgu zwrócił się ponadto o udzielenie informacji na temat obecnej sytuacji tych osób.

W sierpniu 2021 r. rząd Armenii wniosł trzecią skargę przeciwko Azerbejdżanowi<sup>21</sup>. Skarga obejmuje zarzuty dotyczące m.in. naruszeń art. 2 EKPC (prawo do życia), art. 3 EKPC (zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania), art. 6 EKPC (prawo do sprawiedliwego procesu) i art. 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego). ETPC zwrócił się do stron o udzielenie informacji niezbędnych do dalszego procedowania. Obecnie sprawa znajduje się na wczesnym etapie rozpatrywania.

W marcu 2022 r. rząd Armenii wystąpił do ETPC z kolejną, czwartą już skargą przeciwko Azerbejdżanowi<sup>22</sup>. Sprawa, podobnie jak poprzednie, wynikała z nierozstrzygniętego sporu o przynależność państwową Górskiego Karabachu. Skarga obejmuje zarzuty wielokrotnych naruszeń art. 2 EKPC (prawo do życia), art. 3 EKPC (zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karnia), art. 6 EKPC (prawo do sprawiedliwego procesu) i art. 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) związanych ze sporem o Górski Karabach. W grudniu 2022 r. strona ormiańska złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w postaci nakazania Azerbejdżanowi odblokowania „korytarza Lachin” i umożliwienia bezpiecznego przejazdu Ormianom mieszkającym w Górskim Karabachu. Wniosek obejmował także żądanie przywrócenia dostaw gazu ziemnego dla Górskiego Karabachu. Trybunał w osobie przewodniczącego sekcji, której przydzielono sprawę, niezwłocznie rozpatrzył wniosek o zastosowanie środków tymczasowych. W decyzji o zastosowaniu środków tymczasowych ETPC stwierdził, że stopień, w jakim rząd Azerbejdżanu sprawował kontrolę nad sytuacją

<sup>20</sup> ETPC, Armenia przeciwko Azerbejdżanowi (II), skarga nr 33412/21.

<sup>21</sup> ETPC, Armenia przeciwko Azerbejdżanowi (III), skarga nr 42445/21.

<sup>22</sup> ETPC, Armenia przeciwko Azerbejdżanowi (IV), skarga nr 15389/22.



w „korytarzu Lachin”, był kwestionowany i niejasny. Odnosząc się natomiast do art. 6 Oświadczenia trójstronnego, podpisanego w dniu 9 listopada 2020 r., w celu „zapewnienia bezpieczeństwa osób, pojazdów i ładunków przemieszczających się korytarzem Lachin w obu kierunkach”, obejmującego obowiązki strony azerskiej, Trybunał uznał, że w interesie stron leży to, aby Azerbejdżan podjął wszelkie możliwe środki w celu zapewnienia bezpiecznego przejścia przez wskazany korytarz ciężko chorym osobom potrzebującym leczenia w Armenii oraz innym osobom, które utknęły na drodze bez dachu nad głową i środków do życia. Obecnie skarga nr 15389/22 jest badana przez ETPC pod względem dopuszczalności.

#### **4. Skargi Azerbejdżanu przeciwko Armenii**

27 października 2020 r. Azerbejdżan wniósł do Trybunału w Strasburgu swoją pierwszą skargę przeciwko Armenii<sup>23</sup>. Skarga dotyczy niedawnych działań wojennych prowadzonych przez Armenię i Azerbejdżan w ramach II wojny o Górski Karabach. Skarżący zarzucił stronie ormiańskiej liczne naruszenia Konwencji podczas prowadzenia działań wojennych, w tym przede wszystkim masowe ataki na ludność cywilną oraz własność cywilną i publiczną oraz infrastrukturę techniczną. Ponadto strona azerska zarzuciła drugiej stronie liczne egzekucje swoich obywateli, złe traktowanie i okaleczenia kombatantów oraz ludności cywilnej, a także pojmanie i przetrzymywanie jeńców wojennych. W skardze podnoszono również zarzuty dotyczące przymusowego przesiedlenia ludności cywilnej na terenach dotkniętych działaniami zbrojnymi. Azerbejdżan twierdzi ponadto, że Armenia jest odpowiedzialna za szereg naruszeń Konwencji od 1992 r., w tym za ciągle wysiedlenia setek tysięcy obywateli Azerbejdżanu oraz niszczenie dóbr kulturowych i religijnych. Wydaje się, że skarga jest odpowiedzią strony azerskiej na skargę Armenii wniesioną 27 września 2020 r., dotyczącą tych samych okoliczności faktycznych.

W związku z tym, że obie skargi (sprawa Armenii i sprawa Azerbejdżanu) zawierały wnioski o zastosowanie środków tymczasowych, a sytuacja stwarzała realne zagrożenie poważnych naruszeń EKPC, Trybunał uznał, że zasadne jest zastosowanie środków tymczasowych. Azerbejdżan i Armenia zostały wezwane do powstrzymania się od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogłyby pociągać za sobą naruszenie praw ludności cywilnej wynikających z Konwencji i protokołów. Trybunał wskazał, że chodzi o działania, które mogłyby skutkować przede wszystkim

<sup>23</sup> ETPC, Azerbejdżan przeciwko Armenii, skarga nr 47319/20.

narażeniem życia i zdrowia ludności cywilnej, a także działania, które naruszałyby art. 3 EKPC (zakaz tortur oraz niehumanicznego lub poniżającego traktowania albo karania).

9 marca 2021 r. Izba, której przydzielono obie skargi międzypaństwowe, podjęła jednomyślnie decyzję o poinformowaniu stron o zamiarze zrzeczenia się swojej jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby. W związku z tym, że żadna ze stron się temu nie sprzeciwiła, 11 maja 2021 r. Izba zrzekła się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby.

Kolejną skargę przeciwko Armenii rząd Azerbejdżanu wniósł 18 sierpnia 2022 r.<sup>24</sup> W tej sprawie strona skarżąca zarzuca Armenii zachęcanie lub nakazywanie etnicznym Ormianom opuszczającym miasto Lachin i jego okolice dokonywania grabieży, niszczenia domów i innego mienia prywatnego. Strona wskazuje także na nakłanianie przez stronę ormiańską do dokonywania celowych podpaleń drzew, lasów i sadów, jak również niszczenia infrastruktury technicznej. Sprawa znajduje się na etapie badania dopuszczalności.

## 5. Skarga Armenii przeciwko Turcji

9 maja 2021 r. Armenia wniosła do Trybunału w Strasburgu kolejną skargę międzypaństwową. W tym jednak przypadku stroną pozwaną była Turcja<sup>25</sup>. Przedmiotem skargi były zarzuty dotyczące udzielania pomocy Azerbejdżanowi przez pozwane państwo w związku z trwającym konfliktem zbrojnym o Górski Karabach w okresie od 27 września do 10 listopada 2020 r. Skarżący w swojej skardze podnosi, że Turcja udzieliła pomocy siłom zbrojnym Azerbejdżanu podczas trwania konfliktu. Warty odnotowania jest fakt, że 4 października 2020 r. do Trybunału wpłynął wniosek Armenii o zastosowanie środka tymczasowego przeciwko Turcji w związku z aktywnym udziałem tego państwa po stronie Azerbejdżanu. 6 października 2020 r. Trybunał, działając na podstawie art. 39 Regulaminu Trybunału, wezwał wszystkie państwa bezpośrednio lub pośrednio zaangażowane w konflikt, w tym także Turcję, do powstrzymania się od działań, które przyczyniłyby się do łamania praw ludności cywilnej wynikających z Konwencji oraz protokołów dodatkowych. Rząd Turcji zwrócił się 17 listopada 2020 r. do Sądu w Strasburgu z wnioskiem o uchylene środka tymczasowego zastosowanego w stosunku do jego państwa. Strona turecka w swoim wniosku odniosła się m.in. do oświadczenia podpisanego

<sup>24</sup> ETPC, Azerbejdżan przeciwko Armenii, skarga nr 39912/22.

<sup>25</sup> ETPC, Armenia przeciwko Turcji, skarga nr 43517/20.

9 listopada 2020 r. przez Prezydenta Republiki Azerbejdżanu, Premiera Republiki Armenii i Prezydenta Federacji Rosyjskiej, na mocy którego zakończono działania wojenne na spornym obszarze. Reakcja ETPC była szybka i już 1 grudnia 2020 r. podjął on decyzję o uchyleniu środka tymczasowego w stosunku do strony tureckiej.

Skarga Armenii przeciwko Turcji po przydzieleniu jej przez Prezesa Trybunału do Sekcji trzeciej jest obecnie badana pod względem kryteriów dopuszczalności. Z uwagi na zawilóść sytuacji politycznej dotyczącej przyszłości Górskiego Karabachu, jak również zarzutów kierowanych pod adresem strony tureckiej można przypuszczać, że rozpatrzenie sprawy zajmie ETPC co najmniej kilka, jeśli nie kilkanaście lat.

Likwidacja RGK, jak można mniemać, nie rozwiąże wszystkich problemów, które od lat narastają pomiędzy Armenią, Azerbejdżanem i Turcją. Już dziś można postawić śmiałą tezę, że w przyszłości pojawią się kolejne skargi międzypaństwowe składane przez któreś z tych państw, a które będą stanowić próbę wpływania na społeczność międzynarodową.

## **6. Wpływ skarg kaukaskich na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

Bezpośredni wpływ skarg międzypaństwowych na orzecznictwo Trybunału prawie zawsze jest odroczone w czasie. Wynika to przede wszystkim z czasu, jaki jest potrzebny do rozpatrzenia tego rodzaju sprawy. Rozpoznanie skargi wniesionej w trybie art. 33 Konwencji zajmuje Sądowi w Strasburgu średnio 63 miesiące (nieco ponad 5 lat)<sup>26</sup>. Do marca 2024 r. żadna ze skarg wniesionych przez Armenię i Azerbejdżan nie została rozstrzygnięta. Biorąc pod uwagę ich przedmiot czy zawarte w nich zarzuty, można przyjąć, że ich rozpatrzenie nie nastąpi zbyt szybko. Niemniej jednak pewien wpływ jest już widoczny.

Skutkiem tzw. spraw kaukaskich (skargi Armenii i Azerbejdżanu) są zmiany w zakresie stosowania przez ETPC środków tymczasowych. Instrument ten od początku miał charakter regulaminowy, tzn. został sformułowany w Regulaminie Trybunału, a nie w samej Konwencji. Pomimo tego, że pomysł jego włączenia do EKPC pojawiał się kilkakrotnie, to Komitet Ministrów, jak dotąd, nie zdecydował się na taki krok. Środki tymczasowe w przeszłości stosowano rzadko, jedynie

---

<sup>26</sup> Zob. więcej: J. Kowalski, *Skarga międzypaństwowa – dodatkowa ochrona czy zbędny anachronizm*, w: *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, t. 2, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020, s. 198-211.

w przypadkach, w których istniała możliwość identyfikacji bezpośredniego zagrożenia, przede wszystkim życia bądź zdrowia określonej osoby lub grupy osób. Stosując środki tymczasowe, Trybunał każdorazowo starał się dostosować je do indywidualnych potrzeb i okoliczności sprawy. Z tego też powodu ich zakres był stosunkowo wąski<sup>27</sup>.

Na gruncie skargi Armenii przeciwko Turcji<sup>28</sup> Trybunał w Strasburgu zmienił swoje dotychczasowe podejście w tym obszarze. Środki tymczasowe zastosowane w tej sprawie na wniosek państwa skarżącego skierowane zostały do wszystkich państw bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w konflikt armeńsko-azerbejdżański, w tym także pozwanej Turcji<sup>29</sup>. Zmiana podejścia w kwestii stosowania przez ETPC środków tymczasowych wpisuje się w konsekwentne rozszerzanie katalogu sytuacji, kiedy mogą one zostać wykorzystane dla ochrony praw i wolności strony skarżącej, niezależnie od tego, czy jest to państwo, czy osoba fizyczna. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, przede wszystkim dlatego, że pozwala skuteczniej chronić człowieka poprzez zapewnienie mu realizacji jego praw i wolności przy jednoczesnym ograniczeniu do niezbędnego minimum ingerencji Trybunału.

Drugim zagadnieniem jest potencjalny wpływ skarg kaukaskich na orzecznictwo ETPC dotyczące jurysdykcji terytorialnej i eksterytorialnej państw-stron Konwencji. Można przypuszczać, że skargi Armenii i Azerbejdżanu doprowadzą do zmian również w tej kwestii. Od kilku lat podejście ETPC do tej problematyki ewoluuje. W samej Konwencji przyjęto zasadę jurysdykcji terytorialnej. Oznacza to, że państwo w drodze notyfikacji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy decyduje, na jakim obszarze umowa ta będzie obowiązywać. Na gruncie orzecznictwa Trybunału dopuszcza się wyjątkowo jurysdykcję eksterytorialną. Obejmuje ona działania podejmowane przez państwo-stronę Konwencji albo tworzące skutki prawne poza jego terytorium. Jurysdykcja eksterytorialna dotyczy głównie obszarów okupowanych<sup>30</sup>. M.A. Nowicki zwraca uwagę, że państwo może wykonywać jurysdykcję eksterytorialną również w rezultacie zgody, przyzwolenia lub nawet zaproszenia przez rząd sprawujący władzę nad danym terytorium<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> K. Dzehtsiarou, V.P. Tzevelekos, *Interim Measures: Are Some Opportunities Worth Missing?*, In *European Convention on Human Rights Law Review* 2021, t. 2, s. 2-4.

<sup>28</sup> ETPC, Armenia przeciwko Turcji, skarga nr 43517/20.

<sup>29</sup> Decyzja ETPC z dnia 6 października 2020 r. w sprawie wniosku o zastosowanie środka złożonego przez Armenię przeciwko Turcji, ECHR 276 (2020), <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6816855-9120472> [dostęp: 18.03.2024 r.].

<sup>30</sup> Decyzja ETPC z dnia 16 grudnia 2020 r., Ukraina przeciwko Rosji, skarga nr 20958/14.

<sup>31</sup> M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 381-382.

Do oceny tego, czy działania państwa poza jego terytorium były objęte jego jurysdykcją, ETPC bada dwa kryteria. Pierwszym jest ustalenie, czy państwo sprawuje rzeczywistą kontrolę nad danym obszarem. Drugie kryterium obejmuje analizę tzw. „władzy i kontroli przez funkcjonariusza państwa” nad znajdującymi się na tym obszarze jednostkami<sup>32</sup>.

Koncepcja eksterytorialnej jurysdykcji państwa w ostatnich latach rozbudowywana jest na gruncie skarg międzypaństwowych i skarg indywidualnych. W kontekście konfliktu o Górski Karabach problemem było i jest ustalenie, kto faktycznie sprawuje jurysdykcję nad spornym obszarem RGK i obszarami do niej przyległymi<sup>33</sup>. Do listopada 2020 r. skuteczną kontrolę nad spornym obszarem sprawowała Armenia. Natomiast od listopada 2020 r., na mocy porozumienia zawartego pod auspicjami Federacji Rosyjskiej, kontrolę nad południową częścią spornego obszaru przejął Azerbejdżan. Z kolei kontrolę nad korytarzem Lachin otrzymał kontyngent rosyjskich sił pokojowych, czyli *de facto* Rosja. Dodatkową komplikacją w kwestii ustalenia, kto sprawuje skuteczną kontrolę nad spornym obszarem, było wykluczenie Federacji Rosyjskiej z Rady Europy i europejskiego regionalnego systemu ochrony praw człowieka w 2022 r. Mimo to rosyjski kontyngent sił pokojowych dalej stacjonował w regionie Lachin. Na gruncie skarg międzypaństwowych będących przedmiotem artykułu oraz ostatniej, jak się wydaje, odsłony konfliktu pomiędzy Armenią, Azerbejdżanem i RGK można się spodziewać kolejnych zmian w podejściu Trybunału do kwestii jurysdykcji eksterytorialnej.

## **7. Skarga międzypaństwowa w świetle konfliktów politycznych i militarnych pomiędzy państwami-stronami Konwencji**

Do 2008 r. skarga międzypaństwowa była wnoszona średnio raz na trzy lata, co oznacza, że w historii Trybunału były lata, w których tego typu spraw nie było w ogóle. Zmiana tego stanu rzeczy nastąpiła po złożeniu pierwszej skargi Gruzji przeciwko Federacji Rosyjskiej. Skarga ta zapoczątkowała całą listę spraw gruzińskich, a następnie spraw ukraińskich wnoszonych przeciwko stronie rosyjskiej. Sytuacja ta wynika z konfliktów zbrojnych toczonych przez te państwa, w tym m.in. w 2008 r. – wojny gruzińsko-rosyjskiej, w 2014 r. – zajęcia Krymu i wschodniej Ukrainy przez prorosyj-

<sup>32</sup> Tamże, s. 380-382.

<sup>33</sup> Zob. J. Miklasova, *Post-Ceasefire Nagorno-Karabakh: Limits to the ECtHR's Approach to Jurisdiction over Secessionist Entities under the ECHR*, Heidelberg Journal of International Law 2022, t. 82, nr 2, s. 357-378.

skich separatystów, a następnie siły zbrojne Federacji Rosyjskiej, od 2022 r. – wojny ukraińsko-rosyjskiej. W chwili obecnej mamy natomiast do czynienia z szeregiem spraw wnoszonych przez Armenię i Azerbejdżan, związanych z toczącym się konfliktem o przynależność i status Górskiego Karabachu. W związku z zapowiadaną likwidacją tej nieuznawanej na arenie międzynarodowej republiki i trwającą obecnie migracją ludności zamieszkującej sporny obszar można się spodziewać, że w przyszłości do Strasburga będą wpływać kolejne sprawy dotyczące bezpośrednio tego konfliktu albo wynikających z niego skutków.

Przystępując do badań nad istotą skargi międzypaństwowej, należy się zastanowić, czy jej charakter nie został w ostatnich latach wypaczony przez stosujące je państwa. Sformułowanie takiej hipotezy wynika przede wszystkim z dokonanej przez autora analizy treści zarzutów, stron wnoszących ten rodzaj skargi i sytuacji geopolitycznej, w której znajdują się państwa skarżące. W ostatniej dekadzie poza skargami Liechtensteinu<sup>34</sup>, Łotwy<sup>35</sup> i Słowenii<sup>36</sup> wszystkie sprawy zostały wniesione przez państwa, które pozostają w otwartym konflikcie, czy to politycznym (Armenia-Turcja), czy militarnym (Gruzja-Rosja, Ukraina-Rosja, Armenia-Azerbejdżan). W przypadku istniejących konfliktów wykorzystywanie środka prawnego, jakim jest skarga międzypaństwowa, wydaje się niezgodne z ideą, która przyświecała autorom EKPC. Głównym celem, dla którego stworzono skargę, była ochrona praw zawartych w Konwencji, a później rozwijanych w protokołach dodatkowych. W intencji twórców skarga nie miała służyć jako dodatkowy środek prawny do realizacji polityki międzynarodowej przez państwa sygnatariuszy, nawet jeśli te państwa były ze sobą skonfliktowane<sup>37</sup>. Należałoby się zatem zastanowić, czy po siedemdziesięciu latach funkcjonowania tego środka prawnego nie należy wprowadzić pewnych zmian, które w założeniu powinny zachować istotę skargi międzypaństwowej, tak jak widzieli ją twórcy Konwencji? W ocenie autora taki „rebranding” skargi, poprzedzony szerokimi konsultacjami wśród państw członkowskich RE i organów organizacji, mogłby przynieść pozytywne skutki.

Podczas analizowania wnoszonych w ostatnich latach skarg ze względu na strony postępowania, nasuwa się wniosek, że obecny stan rzeczy wynika z pewnych niezauważonych lub nieprzewidzianych błędów odnoszących się do procedury przyjmowania nowych państw członkowskich do RE. Na etapie tworzenia pewnych

<sup>34</sup> ETPC, Liechtenstein przeciwko Czechom, skarga nr 35738/20.

<sup>35</sup> ETPC, Łotwa przeciwko Danii, skarga nr 9717/20.

<sup>36</sup> ETPC, Słowenia przeciwko Chorwacji, skarga nr 54155/16.

<sup>37</sup> I. Risini, *The Inter-State Application Under the European Convention on Human Rights: More Than Diplomatic Protection*, w: *The Influence of Human Rights on International Law*, red. N. Weiß, J.-M. Thouvenin, Londyn 2015, s. 70-72.

wzorców proceduralnych dotyczących warunków akcesyjnych oraz na etapie samego przyjęcia państwa do organizacji pominięto zupełnie kwestie obejmujące sprawy sporne pomiędzy państwami członkowskimi. Przyjmując zarówno Armenię, jak i Azerbejdżan w 2001 r., żaden z organów RE nie zastanowił się nad tym, że państwa te, jak wcześniej wspomniano, są ze sobą skonfliktowane, a spór ten sięga początków XX w. Z analogiczną sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku Grecji i Turcji i ich sporu o status części Cypru zamieszkiwanej przez mniejszość turecką. Organy RE realizując procedurę akcesyjną, czy później procedurę monitoringową, skupiły się na wprowadzeniu w państwach kandydujących zasad praworządności, rządów prawa, demokracji i ochrony praw człowieka, zupełnie przy tym pomijając okoliczności, że państwa kandydaci pozostają w stosunku do siebie w otwartym konflikcie, w każdej chwili grożącym otwartą wojną.

Na obecnym etapie autor nie widzi prawnych rozwiązań, które w ramach RE pozwalałyby zakończyć istniejące aktualnie spory pomiędzy państwami. Niemniej jednak należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem stosownych zmian z myślą o państwach, które w przyszłości aspirowałyby do stania się członkami organizacji.

## **Zakończenie**

Analiza ilościowa i jakościowa spraw pochodzących od państw sygnatariuszy Konwencji prowadzi do wniosku, że rzeczywiste intencje skarżących rzadko odpowiadają rzeczywistości, a cele, dla jakich są stosowane te środki prawne, nie pokrywają się z celami, dla których zostały one przewidziane, tj. ochrony praw człowieka.

Zaistniała sytuacja międzynarodowa pomiędzy Armenią a Azerbejdżanem oraz rosnąca liczba skarg, które wynikają z konfliktów politycznych i militarnych pomiędzy stronami Konwencji, skłania do podjęcia rozważań nad stworzeniem nowego kryterium dla nowo przyjmowanych do organizacji państw. Obecna sytuacja pozwala postawić tezę, że państwa stosują skargę międzypaństwową jako kolejny środek do kreowania swojej polityki międzynarodowej, a nie – jak to przewiduje EKPC – do ochrony praw i wolności człowieka. Wydaje się zasadnym wprowadzenie instrumentu, który w przyszłości uwolniłby ETPC od konieczności rozpatrywania spraw wynikających z konfliktów militarnych czy politycznych. Takim kryterium dla nowo przyjmowanych państw byłaby uregulowana sytuacja terytorialna każdego nowo przyjmowanego do Rady Europy kandydata. RE mogłaby rozpoczynać proces akcesji w sytuacji, gdy państwo kandydat wykaże, że nie ma roszczeń terytorialnych w stosunku do innych państw, jak również to, że jego obszar nie jest przedmiotem

takich roszczeń. Dodatkowo postuluje się zmiany w samej skardze, które pozwalałyby stosować ten środek prawny w charakterze *actio popularis*, a nie jako kolejny środek do prowadzenia polityki międzynarodowej. Taką zmianą mogłoby być wprowadzenie kryterium dopuszczalności skargi zabraniające jej stosowania przez państwa toczące konflikt zbrojny z innym państwem sygnatariuszem EKPC.

## Bibliografia

- Czachor R., *Prawne aspekty konfliktu w Górskim Karabachu: stan obecny i perspektywy*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2022, nr 1, DOI: 10.48269/2451-0610-ksm-2022-1-005.
- Davtyan E., *Lessons that Lead to War: Foreign Policy Learning and Military Escalation in the Nagorno-Karabakh Conflict*, Problems of Post-Communism 2023, t. 71, nr 1, DOI: 10.1080/10758216.2023.2183410.
- Dąbrowska A., *Regionalne trybunały praw człowieka. Analiza prawnoporównawcza*, Toruń 2021.
- Dzehtsiarou K., Tzevelekos V.P., *Interim Measures: Are Some Opportunities Worth Missing?*, In European Convention on Human Rights Law Review 2021, t. 2, DOI: 10.1163/26663236-bja10017.
- Hayrapetyan L., *The Nagorno-Karabakh War of 2020 and the Change of the Regional status quo*, Przegląd Politologiczny 2022, nr 1, DOI: 10.14746/pp.2022.27.1.6.
- Kowalski J., *Skarga międzypaństwowa – dodatkowa ochrona czy zbędny anachronizm*, w: *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, t. 2, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020.
- Kowalski J., *Skargi międzypaństwowe przeciwko Federacji Rosyjskiej w europejskim regionalnym systemie ochrony praw człowieka*, Zeszyty Prawnicze 2023, z. 3.
- Küchler H., *The Renaissance of Inter-State Applications – Potential and Danger of the Increased Use of Article 33 ECHR*, German Yearbook of International Law 2020, t. 63, nr 1.
- Leach P., *On Inter-State Litigation and Armed Conflict Cases in Strasbourg*, European Convention on Human Rights Law Review 2021, t. 2, DOI: 10.1163/26663236-bja10014.
- Legieć A., „Rosyjski rozejm” w Górskim Karabachu, Polski Przegląd Dyplomatyczny 2021, nr 1 (84).
- Machowicz K., Tabaszewski R., *The Inter-State Application to the European Court of Human Rights in Strasbourg – Potential Revival*, Przegląd Sejmowy 2023, t. 174, nr 1.
- Machowicz K., Tabaszewski R., *Porozumienie Republiki Armenii i Republiki Azerbejdżanu z 9 listopada 2020 r. w sprawie Górskiego Karabachu – charakter prawny oraz implikacje polityczne*, Studia Wschodnioeuropejskie 2021, nr 14.
- Miklasova J., *Post-Ceasefire Nagorno-Karabakh: Limits to the ECtHR’s Approach to Jurisdiction over Secessionist Entities under the ECHR*, Heidelberg Journal of International Law 2022, t. 82, nr 2, DOI: 10.17104/0044-2348-2022-2-357.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.



Płoszka A., *Instrument skargi międzypaństwowej a ochrona praw człowieka w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: *Responsibility in Law. Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym*, red. S. Zaręba, Warszawa 2011.

Risini I., *The Inter-State Application Under the European Convention on Human Rights: More Than Diplomatic Protection*, w: *The Influence of Human Rights on International Law*, red. N. Weiß, J.-M. Thouvenin, Londyn 2015.

<https://www.echr.coe.int/inter-state-applications> [dostęp: 30.11.2023 r.].

<https://www.echr.coe.int/statistical-reports> [dostęp: 30.11.2023 r.].



## Wybrane aspekty postępowania w sprawie ustalania i nakładania korekt finansowych w związku z nieprawidłowościami związanymi z udzielaniem zamówień w perspektywie finansowej na lata 2021–2027

Selected aspects of the procedure for determining and applying financial corrections in connection with irregularities related to the award of contracts in the financial perspective for the years 2021–2027

Отдельные аспекты порядка определения и применения финансовых корректировок в связи с нарушениями в отношении процедуры предоставления заказов в финансовой перспективе 2021–2027 гг.

Окремі аспекти порядку визначення та застосування фінансових корекцій у зв'язку з порушеннями, пов'язаними з укладанням контрактів у фінансовій перспективі на 2021–2027 рр.

PRZEMYSŁAW KRZYKOWSKI

Dr hab., prof. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

e-mail: przemyslaw.krzykowski@uwm.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3092-1105>

**Streszczenie:** Artykuł stanowi analizę unormowań prawnych na poziomie UE oraz prawa krajowego obowiązujących w perspektywie finansowej lat 2021–2027, dotyczących ustalania i nakładania korekt finansowych. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie: czy obecny ustawowy mechanizm podejmowania przez instytucję udzielającą dofinansowania działań korygujących, w którym w sposób istotny różnicuje się prawa procesowe beneficjentów ze względu na czas, w którym doszło do stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej (przed lub po zatwierdzeniu wniosku o płatność), jest uzasadniony i spełnia podstawowe kryteria sprawiedliwości proceduralnej. W konkluzji opowiedziano się za potrzebą udoskonalenia obecnych rozwiązań prawnych.

**Słowa kluczowe:** fundusze unijne, korekta finansowa, prawo obywatela do rzetelnej procedury

**Summary:** The present paper analyses EU and national legal norms in force in the 2021–2027 financial perspective, regarding the determination and application of financial corrections. The aim of the article is to answer the question whether the current legal mechanism for taking corrective actions by the co-financing institution, which significantly differentiates the procedural rights of beneficiaries depending on the time at which an individual irregularity was detected (before or after approval of the payment application), is justified and meets the basic criteria of procedural justice. The conclusion asserts the need for improving the current legal solutions.

**Key words:** EU funds, financial correction, citizen's right to a fair procedure

**Резюме:** Статья представляет собой анализ правовых норм на уровне ЕС и национального законодательства, действующих в финансовой перспективе 2021–2027 гг. в отношении определения и применения финансовых корректировок. Цель статьи – ответить на вопрос: оправдан ли и соответствует ли основным критериям процедурной справедливости действующий законодательный механизм принятия корректирующих мер учреждением, предоставляющим финансирование, который существенно дифференцирует процессуальные права бенефициаров в зависимости от времени выявления индивидуального нарушения (до или после утверждения заявления на выплату). В заключении был сделан вывод о необходимости совершенствования существующих правовых механизмов.

**Ключевые слова:** фонды ЕС, финансовая корректировка, право гражданина на справедливую процедуру

**Анотація:** Стаття є аналізом правових норм на рівні ЄС та національного законодавства, чинного у фінансовій перспективі 2021–2027 рр., щодо визначення та застосування фінансових корекцій. Метою статті є спроба відповісти на запитання: чи існуючий законодавчий механізм вжиття коригувальних дій установою, яка надає фінансування, суттєво розрізняє процедурні права бенефіціарів залежно від часу виявлення окремої невідповідності (до чи після погодження платіжної заяви), є обґрунтованим та відповідає основним критеріям процесуальної справедливості. У висновку підтверджено необхідність удосконалення чинних законодавчих рішень.

**Ключові слова:** Кошти ЄС, фінансова корекція, право громадян на справедливу процедуру

## Uwagi wstępne

Polska jest beneficjentem już czwartej perspektywy Funduszy Europejskich. Całkowita alokacja środków unijnych dla Polski w ramach polityki spójności w perspektywie finansowej na lata 2021–2027 wynosi niemal 72,2 mld euro<sup>1</sup>. Dystrybucja tak znacznych środków pieniężnych przez poszczególne instytucje zarządzające wiąże się z pewnym ryzykiem. Jak wynika z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, realizacja programów operacyjnych w Polsce w poprzedniej perspektywie finansowej, na lata 2014–2020, przebiegała prawidłowo, nie zawsze jednak beneficjenci przestrzegali zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, naruszając tym samym postanowienia umów o dofinansowanie projektu<sup>2</sup>.

Od wielu lat instytucje unijne podejmują działania na rzecz ochrony interesów finansowych UE. Także same państwa członkowskie na mocy postanowień traktatowych są zobowiązane do zwalczania nadużyć finansowych. Oznacza to, że poszczególne państwa nie są odpowiedzialne jedynie za dystrybucję środków pochodzących z funduszy unijnych, ale również za weryfikację prawidłowości ich wydatkowania

<sup>1</sup> Por. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> [dostęp: 23.05.2024 r.].

<sup>2</sup> Zob. szerzej: A. Piwowarczyk, *Wdrażanie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w procedurach Prawa zamówień publicznych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2019, nr 11, s. 9; NIK, *Efekty wdrażania programów operacyjnych na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności*, Warszawa, lipiec 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20981,vp,23613.pdf> [dostęp: 23.05.2024 r.].

oraz odzyskiwanie nieprawidłowo wydatkowanych środków<sup>3</sup>. W dniu 1 lipca 2021 r. wszedł w życie pakiet legislacyjny UE dotyczący polityki spójności w nowym okresie programowania. Jego zasadniczym elementem jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. (tzw. rozporządzenie ogólne)<sup>4</sup>, zawierające najistotniejsze regulacje prawne stanowiące podstawę wdrażania programów współfinansowanych z budżetu UE. Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego, wyrażoną w art. 7 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, budżet UE alokowany na fundusze europejskie wykonywany jest zarówno przez państwa członkowskie, jak i Komisję Europejską. Natomiast wyłącznie w gestii państw członkowskich leży przygotowanie i realizacja programów na odpowiednim poziomie terytorialnym, stosownie do ram instytucjonalnych, prawnych i finansowych tych państw. Oznacza to, że polski ustawodawca – w zakresie przyznanej autonomii – posiada dyskrecjonalne uprawnienia do samodzielnego określenia kompetencji i właściwości instytucji oraz procedur normujących kwestie dystrybucji środków unijnych<sup>5</sup>.

Podstawowym aktem prawa w aktualnym okresie programowania jest ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027<sup>6</sup> (tzw. ustawa wdrożeniowa). W przywołanej ustawie w słowniczku wyrażeń ustawowych, analogicznie jak w poprzednich ustawach wdrożeniowych, ustawodawca zdefiniował wartość korekty finansowej jako kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo w części odpowiadającej kwocie finansowania UE<sup>7</sup>. Takie zdefiniowanie wartości korekty finansowej wynika bezpośrednio z przepisów rozporządzenia ogólnego, które w art. 103 ust. 1

<sup>3</sup> Zob. szerzej: G. Karwatowicz, *Wykładnia definicji legalnej nieprawidłowości w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w Unii Europejskiej w sprawie C-406/14 – pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie*, *Rocznik Administracji Publicznej* 2021, nr 7, s. 165–178.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, *Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021* (dalej: rozporządzenie ogólne).

<sup>5</sup> S.J. Snarski, M. Martyniuk, *Zasady weryfikacji i efekty wymierzania korekt finansowych beneficjentom w związku z udzielaniem zamówień publicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014–2020*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2021, nr 6, s. 41.

<sup>6</sup> *Dz. U. z 2022 r. poz. 1079* (dalej: ustawa wdrożeniowa). Konieczność opracowania nowej ustawy wynika z rozpoczęcia się w 2021 r. nowej, siedmioletniej perspektywy finansowania polityki spójności z budżetu Unii Europejskiej, w oparciu o nowy pakiet unijnych aktów prawnych regulujących zasady wdrażania tej polityki.

<sup>7</sup> Art. 2 pkt 12 ustawy wdrożeniowej.

określają korektę finansową jako anulowanie przez państwo członkowskie wkładu z funduszy UE dla operacji lub programu<sup>8</sup>.

Pomimo 20-letniej obecności Polski w Unii Europejskiej oraz dotychczasowych doświadczeń w wykorzystaniu kolejnych budżetów UE<sup>9</sup>, problematyka korekt finansowych wzbudza szereg wątpliwości i kontrowersji prawnych. Sprawy dotyczące zwrotu środków unijnych, w których kwestionowane jest zastosowanie przez organ określonej korekty, stanowią istotną część wpływu wszystkich spraw do sądów administracyjnych<sup>10</sup>.

W piśmiennictwie naukowym brakuje publikacji przybliżającej problematykę korekt finansowych z punktu widzenia praw procesowych beneficjentów korzystających z funduszy unijnych w świetle nowych regulacji prawnych obowiązujących w perspektywie finansowej na lata 2021–2027. Dlatego zasadniczym celem artykułu jest odpowiedź na kluczowe pytanie: czy obecny ustawowy mechanizm podejmowania przez instytucję działań korygujących, w którym w sposób istotny różnicuje się prawa procesowe beneficjentów ze względu na czas, w jakim doszło do stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej (przed lub po zatwierdzeniu wniosku o płatność), jest uzasadniony i spełnia podstawowe kryteria sprawiedliwości proceduralnej określone m.in. w art. 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>11</sup> (ustanawiającym gwarancję proceduralną w zakresie prawa do skutecznego środka odwoławczego) oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>12</sup> (ustanawiającym prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu)<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Art. 103 ust. 1 rozporządzenia ogólnego: „Jeżeli wydatek zadeklarowany Komisji okaże się nieprawidłowy, państwa członkowskie chronią budżet Unii i stosują korekty finansowe poprzez anulowanie całości lub części wsparcia z Funduszy na rzecz operacji lub programu”.

<sup>9</sup> Polska jako państwo członkowskie UE korzystała z budżetów UE na lata: 2000–2006 (wstępując do UE w 2004 r.), 2007–2013 i 2014–2020.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: NSA, *Sprawozdania statystyczne z ruchu i załatwienia spraw*, <https://www.nsa.gov.pl/statystyki-nsa.php> [dostęp: 4.07.2024 r.]. Tylko w latach 2021 i 2022 do Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło odpowiednio 728 i 679 skarg kasacyjnych w sprawach odmowy przyznania pomocy finansowej z udziałem środków z budżetu UE oraz określenia i zobowiązania do zwrotu kwoty dofinansowania z budżetu UE, co przekłada się na znaczący wzrost wpływu w stosunku do lat wcześniejszych. Por. P. Krzykowski, *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2023, nr 3, s. 9 i nn.

<sup>11</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

<sup>12</sup> Dz. Urz. UE C 326/391 z 26.10.2012.

<sup>13</sup> Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej pojawiło się na gruncie filozofii i teorii prawa jako forma regulacji stosunków społecznych. Przestrzeganie standardów sprawiedliwości proceduralnej zapewnia respektowanie praw człowieka oraz godności osoby ludzkiej. Każdy cel działania państwa powinien

Wszechstronna analiza dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz wyniki badań statystycznych opublikowane przez S.J. Snarskiego i M. Martyniuka<sup>14</sup> pozwalają postawić tezę, że procedura zwrotu środków unijnych oraz mechanizm ustalania i nakładania korekt finansowych w polskim systemie prawnym zostały ukształtowane w sposób zabezpieczający przede wszystkim interesy organów dystrybuujących środki unijne kosztem podstawowych praw procesowych beneficjentów.

W opracowaniu posłużono się przede wszystkim metodą dogmatyczno-prawną. Z uwagi na rozległość tematu ograniczono rozważania do analizy przepisów prawa UE oraz prawa krajowego określających charakter prawny korekty finansowej oraz zasad jej nakładania. W szczególności ocenie poddano unormowania przepisów ustawy wdrożeniowej, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>15</sup>, jak również ministerialnych wytycznych. Na potrzeby wywodu wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu oraz przeanalizowano orzecznictwo sądowe. Subsydiarnie posłużono się również metodą historyczno-prawną, zwracając uwagę na genezę unormowań prawnych dotyczących korekt finansowych. Wyniki przeprowadzonych badań umożliwią przedstawienie propozycji zmian legislacyjnych we wskazanym obszarze i mogą stać się przyczynkiem do szerszej dyskusji naukowej na temat procedur wdrażania środków unijnych w Polsce.

## 1. Korekta finansowa – kara administracyjna czy przywilej beneficjenta?

W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że korekty finansowe stanowią regulowany prawem UE mechanizm prawny, stosowany w toku rozliczania funduszy UE przekazywanych z budżetu UE państwom członkowskim, a następnie beneficjentom tych funduszy, na cele wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej i polityki spójności. Ich nazwa, nawiązująca do terminologii z zakresu nauk ekonomicznych,

---

być osiągnąć w rzetelnej i uczciwej procedurze. Sprawiedliwość proceduralna oznacza takie ukształtowanie zasad i reguł postępowania administracyjnego, które z jednej strony przewiduje funkcjonowanie w tym postępowaniu wskazanych standardów ochrony praw jednostek, z drugiej zaś – gwarancje skuteczności, efektywności i zorientowania na służbę publiczną w zakresie działań organów administracji. Por. szerzej: P. Ostojcki, *Sprawiedliwość proceduralna według ReNEUAL Modelu Kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2017, t. 79, nr 1, s. 133–144; Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, Państwo i Prawo 1994, z. 10, s. 55 i nn.; M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.

<sup>14</sup> S.J. Snarski, M. Martyniuk, *Zasady weryfikacji i efekty wymierzania korekt finansowych...*, s. 41 i nn.

<sup>15</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 39.

może mylnie sugerować, że bliżej im do rachunkowości niż do prawa<sup>16</sup>. Korekty finansowe nie mają swojego bezpośredniego odpowiednika w prawie międzynarodowym ani w porządkach krajowych państw członkowskich. Zastosowanie korekty finansowej ma zapewnić ochronę interesów finansowych UE<sup>17</sup>.

Trafne jest stanowisko W. Dzierżanowskiego, że korekta finansowa w swej istocie zbliżona jest do konstrukcji art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, c) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Uznaje się zatem, że większe niż jest to konieczne wydatki nie mogą obciążać podatnika obywatela Wspólnoty<sup>18</sup>. Kwintesencją prezentowanych uwag jest pogląd zawarty w uzasadnieniu uchwały NSA składu 7 sędziów z dnia 27 października 2014 r., II GPS 2/14, gdzie sąd określając istotę charakteru prawnego korekty finansowej, stwierdził, że jest to kwota pomniejszenia przyznanego umownie dofinansowania, stanowiącego konsekwencję dopuszczenia się przez beneficjenta nieprawidłowości

---

<sup>16</sup> Pojęcie korekty finansowej wywodzi się z terminologii ekonomicznej, a dokładniej z rachunkowości, w której korekta oznacza sposób poprawiania błędu księgowego, polegający na skreśleniu omyłkowej treści lub liczby i zamieszczeniu prawidłowego zapisu. Korekty mają wyeliminować błędy księgowe i zapewnić przestrzeganie zasad rachunkowości. Zob. J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE*, Kontrola Państwowa 2015, nr 1, s. 66 i cytowana tam literatura.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: J. Łacny, *Korekty finansowe nakładane na instytucje zamawiające za naruszenia prawa zamówień publicznych. Glosa do wyroku TS: z dnia 26 maja 2016 r., C-260/14 i C-261/14, oraz z dnia 14 lipca 2016 r., C-406/14*, Europejski Przegląd Sądowy 2017, nr 9, s. 40–49; P. Krzykowski, *Korekta finansowa nakładana za nieprawidłowości związane z wykorzystaniem środków unijnych – kara umowna czy sankcja administracyjna?*, w: *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, red. S. Sagan, M. Sitek, Józefów 2016, s. 77–94. Z danych Komisji wynika, że w poprzednich perspektywach finansowych, zarówno w ramach WPR, jak i w dziedzinie polityki spójności, najwyższe korekty finansowe zostały zastosowane wobec Grecji, Włoch i Hiszpanii (lata 2000–2006). Zmianę tego trendu widać w okresie programowania obejmującym lata 2007–2013, w którym najwyższe korekty finansowe w ramach polityki spójności zastosowano wobec Rumunii, Hiszpanii i Republiki Czeskiej. Zob. wyniki badań statystycznych zaprezentowane w publikacji: J. Łacny, *Korekty finansowe...*, s. 65. Na marginesie powyższych analiz warto zauważyć, że stosowne regulacje prawne dotyczące korekt finansowych można odszukać również w dokumentach przedakcesyjnych. Przykładowo w Rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 2222/2000 z dnia 7 czerwca 2000 r. czytamy, że korekta finansowa może obejmować stosowanie stawek ryczałtowych w przypadkach nieprawidłowych ustaleń lub nieprawidłowego przeprowadzenia kontroli przez agencję SAPARD oraz odmowę rekompensaty przewidzianej korekty finansowej przez wydatki na inne projekty.

<sup>18</sup> Zob. W. Dzierżanowski, *Korekty finansowe jako element systemu kontroli wydatkowania środków europejskich*, *Zamówienia Publiczne*. Doradca 2011, nr 10, s. 21; zob. także: J. Gliniecka, *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2012, nr 1, s. 93–104.



w związku z realizacją projektu objętego umową o dofinansowanie. W judykaturze wskazuje się, że przy wymiarze wysokości korekty finansowej, która powinna być relatywizowana do szkody w budżecie UE, należy mieć na uwadze, że obniżenie jej wysokości jest wyjątkową sytuacją, zaś taryfikator zawierający stawki procentowe korekt finansowych i pomniejszeń dla poszczególnych kategorii nieprawidłowości indywidualnych jest szczególnym instrumentem, ułatwiającym jedynie szacowanie tej wysokości<sup>19</sup>.

Godzi się zauważyć, że wdrażanie funduszy unijnych obwarowane jest licznymi uregulowaniami prawnymi na szczeblu zarówno UE, jak i danego kraju członkowskiego<sup>20</sup>. W każdym przypadku zawierania umowy o dofinansowanie beneficjenci powinni brać pod uwagę potencjalne ryzyko zwrotu tych środków w razie stwierdzenia „nieprawidłowości” ich spożytkowania przez właściwe instytucje<sup>21</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych od lat podkreśla się, że umowa o dofinansowanie jest umową celową, tj. beneficjent otrzymuje środki na realizację konkretnego celu i w razie jego nieosiągnięcia w terminie ponosi za to odpowiedzialność. Oznacza to, że beneficjent podpisując umowę o dofinansowanie projektu, otrzymuje bezzwrotną pomoc pod warunkiem zrealizowania określonych w niej warunków<sup>22</sup>.

W nowym okresie programowania na lata 2021–2027 definicja nieprawidłowości nie uległa istotnej zmianie i znalazła się w art. 2 pkt 31 rozporządzenia ogólnego. W przywołanym przepisie wskazuje się na konieczność łącznego spełnienia następujących przesłanek: 1) naruszenie przepisów prawa unijnego lub prawa krajowego

<sup>19</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2022 r., III SA/Łd 497/21, LEX nr 3315468.

<sup>20</sup> Do najważniejszych aktów prawnych regulujących kwestię korygowania nieprawidłowości należy zaliczyć: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47, z późn. zm.), którego art. 325 obliguje państwa członkowskie do ochrony interesów finansowych UE; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017, s. 29); rozporządzenie ogólne; decyzję KE z dnia 14 maja 2019 r. C(2019) 3452 ustanawiającą wytyczne dotyczące określania korekt finansowych w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w przypadku nieprzestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących zamówień publicznych.

<sup>21</sup> Zob. szerzej: E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Charakter prawny korekt finansowych oraz decyzji określających kwoty dofinansowania przypadające do zwrotu*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014, nr 6, s. 32–42.

<sup>22</sup> W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości i przy ocenie spełnienia przesłanek zwrotu środków z art. 207 ustawy o finansach publicznych organ nie bada winy lub braku winy beneficjenta, jego dobrej lub złej woli, czy też udziału osób trzecich w powstaniu sytuacji prowadzącej do zwrotu środków. Por. wyroki WSA w Olsztynie: z dnia 30 lipca 2020 r., I SA/Ol 121/20, LEX nr 3050066 oraz z dnia 17 grudnia 2015 r., I SA/Ol 723/15, LEX nr 1973091; wyroki WSA w Warszawie: z dnia 13 lipca 2023 r., V SA/Wa 1349/22, LEX nr 1729569 i z dnia 26 listopada 2020 r., V SA/Wa 629/20, LEX nr 3173791; wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 listopada 2023 r., III SA/Łd 401/23, LEX nr 3645987.

dotyczącego stosowania prawa unijnego; 2) działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego; 3) wywarcie lub potencjalna możliwość wywarcia szkodliwego wpływu na budżet Unii poprzez obciążenie budżetu Unii nieuzasadnionym wydatkiem. W porównaniu z dotychczasową definicją zawartą w art. 2 pkt 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.<sup>23</sup> nowa definicja nieprawidłowości została uproszczona przez odwołanie do obowiązującego prawa zamiast do prawa unijnego i prawa krajowego dotyczącego stosowania prawa unijnego. Oznacza to również jasne wskazanie, że projekty powinny być realizowane zgodnie ze wszystkimi przepisami obowiązującymi w danym państwie członkowskim<sup>24</sup>.

Dotychczasowe doświadczenia, jakie nabyły poszczególne państwa członkowskie w poprzednich okresach programowania, oraz wyniki przeprowadzonych badań naukowych odnośnie do wydatkowania środków unijnych w Polsce na przestrzeni 20 lat członkostwa w UE pozwalają sformułować wniosek, że największa liczba nieprawidłowości występuje w sferze udzielania zamówień publicznych<sup>25</sup>. Nie ma żadnych podstaw do wyrażenia poglądu, że w obecnej perspektywie finansowej na lata 2021–2027 ten stan ulegnie zmianie.

Nowa perspektywa finansowa przyniosła ze sobą szereg przepisów i regulacji, które mają na celu zwiększenie efektywności wykorzystania środków unijnych oraz lepsze dostosowanie do obecnych wyzwań społecznych i gospodarczych. Jednym z elementów tych zmian są nowe Wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027 z dnia 4 lipca 2023 r.<sup>26</sup>, które mają swoje umocowanie w ustawie wdrożeniowej<sup>27</sup>. Dokument ten ujednocila sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości oraz sposób obliczania korekt finansowych.

<sup>23</sup> Dz. Urz. UE L 347/320 z 20.12.2013.

<sup>24</sup> Zob. szerzej: P. Krzykowski, *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu...*, s. 16.

<sup>25</sup> Wynika to z jednej strony z powszechnego stosowania przez beneficjentów – w trakcie realizowania projektów – przepisów prawa z dziedziny zamówień publicznych, a z drugiej – z ewidentnej trudności w prawidłowym i właściwym stosowaniu przez nich przedmiotowych regulacji prawnych. Zob. szerzej: Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2021 r., Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2022.

<sup>26</sup> Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości na lata 2021–2027, MFiPR/2021-2027/18(1), dalej: Wytyczne.

<sup>27</sup> Wytyczne zostały wydane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 8 ustawy wdrożeniowej. Wytyczne mają na celu zapewnienie transparentności oraz prawidłowego wykorzystania funduszy unijnych. Nie jest to systemowa nowość, gdyż w poprzedniej perspektywie finansowej funkcjonowały Wytyczne w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz zgłaszania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014–2020, MIIIR/2014-2020/22(02). Obowiązywało również rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień, Dz. U. 2021 poz. 2179.

Nowością jest załączenie właśnie do Wytycznych tzw. taryfikatora, czyli tabel określających stawki procentowe korekt finansowych i pomniejszeń za nieprawidłowości w realizacji zamówień<sup>28</sup>. W przypadku innych nieprawidłowości, nieobjętych taryfikatorem, wysokość korekty finansowej nie jest obniżana i jej wartość wynosi 100% wydatków uznanych za niekwalifikowane.

Można postawić tezę, że istnienie taryfikatora jest swoistym przywilejem dla beneficjenta. W przypadku braku tego instrumentu w wielu sytuacjach za naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych podmiot udzielający wsparcia finansowego zobligowany byłby do uznawania danego wydatku objętego nieprawidłowością w całości za niekwalifikowalny. Ustawodawca w przywołanych Wytycznych, w podrozdziale 6.1<sup>29</sup> wprost wskazuje, że wartość korekty finansowej może zostać obniżona zgodnie z wartością stawki procentowej określonej w załączniku, jeżeli anulowanie całości wydatków poniesionych w ramach zamówienia, finansowanych z funduszy UE, byłoby niewspółmierne do charakteru i wagi nieprawidłowości<sup>30</sup>. Ustawodawca przy obniżaniu wartości korekty stawia jednak warunek, że nie jest możliwe zmniejszenie wartości korekty finansowej w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnych, które wiążą się z przypadkami nadużyć finansowych lub celowego uprzywilejowania jednego z wykonawców, stwierdzonych w prawomocnym orzeczeniu sądu lub decyzji ostatecznej<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Zob. szerzej: K. Balkowska, M. Bonecka, *Nowe wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości w realizacji projektów z funduszy unijnych na lata 2021–2027*, <https://crido.pl/blog-business/nowe-wytyczne-dotyczace-sposobu-korygowania-nieprawidlowosci-w-realizacji-projektow-z-funduszy-unijnych-na-lata-2021-2027/> [dostęp: 4.07.2024 r.].

<sup>29</sup> Podrozdział 6.1 Wytycznych „Obliczanie wartości korekty finansowej w związku z nieprawidłowościami związanymi z udzielaniem zamówień”.

<sup>30</sup> W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnej, dla której w załączniku nie określono stawki procentowej, stosuje się stawkę procentową odpowiadającą najbliższej rodzajowo kategorii nieprawidłowości.

<sup>31</sup> Zob. podrozdział 6.1.6. Wytycznych. Nadużycie finansowe jest to jakiegokolwiek celowe działanie lub zaniechanie naruszające interesy finansowe Wspólnot Europejskich w odniesieniu do wydatków, polegające na: wykorzystaniu lub przedstawieniu nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, które ma na celu sprzeniewierzenie lub bezprawne zatrzymanie środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich lub budżetów zarządzanych przez Wspólnoty Europejskie lub w ich imieniu, nieujawnieniu informacji z naruszeniem szczególnego obowiązku, w tym samym celu, niewłaściwym wykorzystaniu takich środków do celów innych niż te, na które zostały pierwotnie przyznane. Zob. Konwencję w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., Dz. Urz. C 316 z 27.11.1995, s. 48–57.

## **2. Sposoby weryfikacji czynności korygujących dokonywanych przez instytucję przyznającą dofinansowanie w zależności od momentu stwierdzenia nieprawidłowości**

Zarówno w poprzednich okresach programowania, jak i w aktualnej perspektywie finansowej na lata 2021–2027, przepisy prawa unijnego nie określają sposobów ustalania i egzekwowania korekt finansowych z tytułu nieprawidłowości indywidualnego beneficjenta, powstałych podczas realizacji projektu objętego umową o dofinansowanie zawartą w ramach określonego programu operacyjnego. Polski ustawodawca korzystając z autonomii w omawianym zakresie, określił procedurę ustalania i nakładania korekt finansowych w rozdziale 7 ustawy wdrożeniowej<sup>32</sup>. O ile w przeszłości istniały wątpliwości prawne co do tego, czy „ustalenie i nałożenie” korekty finansowej nie powinno nastąpić w formie władczego aktu administracyjnego w formie decyzji administracyjnej, o tyle obecnie ustawodawca uwzględniając stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w przywołanej uchwale z dnia 27 października 2014 r. w art. 26 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, jednoznacznie wskazał, że: „Do stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości, pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność złożonym przez beneficjenta, nałożenia korekty finansowej, a także w przypadkach, o których mowa w ust. 10 i 12, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”<sup>33</sup>.

W aktualnym stanie prawnym możliwość kwestionowania działań korygujących podjętych przez uprawnioną instytucję, które zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy wdrożeniowej sprowadzają się do anulowania kwoty wydatków poniesionych nieprawidłowo, różni się w sposób istotny w zależności od tego, na jakim etapie nieprawidłowość

<sup>32</sup> Rozdział 7 „Kontrola i nieprawidłowości” (art. 24–27).

<sup>33</sup> Przypomnieć w tym miejscu należy, że za wykładnią, w ramach której o korekcie finansowej rozstrzyga się decyzją administracyjną, Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się w następujących orzeczeniach: wyroki NSA z dnia 18 stycznia 2013 r., II GSK 1776/12, LEX nr 1361504 oraz GSK 1777/12, LEX nr 1554806; postanowienia NSA z dnia 4 grudnia 2013 r., II GSK 1820/13, LEX nr 1443376 oraz z dnia 21 maja 2014 r., II GSK 1097/14, LEX nr 1561876. Natomiast stanowisko przeciwne – korekta finansowa bez rozstrzygnięcia decyzyjnego – Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w wyrokach: z dnia 5 lutego 2014 r., II GSK 1792/12, LEX nr 1497866; z dnia 25 marca 2014 r., II GSK 79/13, LEX nr 1488149; z dnia 8 maja 2014 r., II GSK 249/13, LEX nr 1575466; z dnia 12 czerwca 2014 r., II GSK 2290/13, LEX nr 1485523; z dnia 12 czerwca 2014 r., II GSK 2080/13, LEX nr 1519099. W przywołanej uchwale z dnia 27 października 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, że: „Ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.), nie wymaga wydania decyzji administracyjnej”.

została wykryta. Zgodnie z art. 26 ust. 8: „W przypadku stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej w ramach krajowego lub regionalnego programu:

- 1) przed zatwierdzeniem wniosku o płatność – instytucja zatwierdzająca wniosek o płatność dokonuje pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność złożonym przez beneficjenta o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo;
- 2) po zatwierdzeniu wniosku o płatność – właściwa instytucja nakłada korektę finansową<sup>34</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że mimo iż w przywołanym przepisie ustawodawca operuje pojęciami „pomniejszenie” oraz „korekta finansowa”, to z punktu widzenia skutków finansowych procedura opisana w art. 26 ust. 8 pkt 1, jak również w art. 26 ust. 8 pkt 2 sprowadza się ostatecznie do anulowania wartości wydatków kwalifikowalnych, czyli pozbawienia beneficjenta części lub całości przyznanego dofinansowania<sup>35</sup>. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku, w sytuacji uznania wydatku za niekwalifikowalny beneficjent musi pokryć go ze środków własnych. Przywołane Wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej mają swoje pełne zastosowanie tak do nieprawidłowości stwierdzonych przed zatwierdzeniem wniosku o płatność, jak i po jego zatwierdzeniu<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> W przywołanym przepisie ustawodawca posługuje się sformułowaniem „zatwierdzenie wniosku o płatność”, niemniej w definicjach legalnych wymienionych w art. 2 nie ma wyjaśnienia tego pojęcia. Z kwerendy dostępnych dokumentów konkursowych publikowanych przez poszczególne Instytucje Zarządzające wynika, że wniosek o płatność sporządzany jest na odpowiednim formularzu i przyjmowany przez właściwą instytucję wyłącznie w formie elektronicznej za pośrednictwem właściwej platformy elektronicznej. W zależności od tego, czy beneficjent wnioskuje o zaliczkę czy refundację (rozliczenie wydatków), w większości programów składane są wnioski o: płatność zaliczkową, płatność o refundację pośrednią, płatność końcową. Weryfikacja wniosku o płatność beneficjenta wraz załączonymi dokumentami powinna obejmować: weryfikację formalną, weryfikację rachunkową i merytoryczną. Należy przy tym zauważyć, że weryfikacja ta przeprowadzana jest z zachowaniem zasady „dwóch par oczu” i w większości przypadków polega na udzieleniu odpowiedzi na pytania zawarte na liście sprawdzającej przez pracowników danej instytucji. Po zakończeniu procesu weryfikacji wniosku o płatność skan listy sprawdzającej rejestrowany jest w systemie.

<sup>35</sup> Pomniejszenie następuje o całkowitą kwotę nieprawidłowości zawartą w danym wniosku o płatność, chyba że sytuacja dotyczy zamówienia przeprowadzonego z naruszeniem prawa lub warunków umowy o dofinansowanie projektu i nie jest aż tak dotkliwa, aby skutkowałą uznaniem wszystkich wydatków poniesionych w ramach zamówienia za niekwalifikowalne – wówczas wartość pomniejszenia będzie obliczana z wykorzystaniem odpowiedniego wzoru uwzględniającego stawkę procentową korekty. Zob. szerzej: E. Ropka, *Korekty finansowe w zamówieniach publicznych*, Zamówienia Publiczne. Doradca 2023, nr 12, s. 6–11.

<sup>36</sup> W punkcie 3.1. Wytycznych ustawodawca jednoznacznie wskazał, że stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości wiąże się z koniecznością skorygowania wydatków, tj. pomniejszenia wydatków kwalifikowalnych we wniosku beneficjenta o płatność albo nałożenia korekty finansowej.

W zależności od tego, czy kwalifikacja prawna danego czynu jako nieprawidłowości nastąpi na etapie opisanym w art. 26 ust. 8 pkt 1, czy tym ujętym w art. 26 ust. 8 pkt 2 ustawy wdrożeniowej, prawne formy działania podmiotu udzielającego dofinansowania, jak również przysługujące beneficjentowi środki zaskarżenia będą odmienne<sup>37</sup>. Jeżeli beneficjent nie zgadza się z pomniejszeniem kwoty wydatków kwalifikowalnych ujętych w złożonym wniosku o płatność, zastosowanie mają tu przepisy art. 27 ustawy, zawarte w ust. 2–12, dotyczące sporządzania informacji pokontrolnej. W takiej sytuacji beneficjentowi przysługuje na gruncie nowej ustawy wdrożeniowej wyłącznie prawo do zgłaszania zastrzeżeń<sup>38</sup>. Zastrzeżenia rozpatruje instytucja kontrolująca. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń sporządza ona ostateczną informację pokontrolną, zawierającą skorygowane ustalenia kontroli lub pisemne stanowisko wobec zgłoszonych zastrzeżeń wraz z uzasadnieniem odmowy skorygowania ustaleń. Ostateczna informacja pokontrolna jest przekazywana podmiotowi kontrolowanemu (art. 25 ust. 8 w zw. z art. 24 ust. 10). Do ostatecznej informacji pokontrolnej oraz do pisemnego stanowiska wobec zgłoszonych zastrzeżeń nie przysługuje możliwość złożenia zastrzeżeń (art. 25 ust. 11). Na czynności pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność na zasadach określonych w art. 26 ust. 8 pkt 1 nie przysługuje beneficjentowi skarga do sądu administracyjnego<sup>39</sup>.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości po zatwierdzeniu wniosku o płatność (art. 26 ust. 8 pkt 2) beneficjent środków unijnych może kwestionować nałożoną na niego korektę finansową, kwestionując wydaną decyzję nakładającą obowiązek zwrotu przyznaných środków<sup>40</sup> w szczególnym postępowaniu administracyjnym uregulowanym w art. 207 ustawy o finansach publicznych<sup>41</sup>. W postępowaniu tym,

<sup>37</sup> Por. art. 24 ust. 9 pkt 1 i 2 ustawy wdrożeniowej.

<sup>38</sup> W myśl art. 27 ust. 2 ustawy wdrożeniowej: „Podmiot kontrolowany ma prawo do zgłoszenia, na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej lub w postaci papierowej, w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu informacji pokontrolnej, podpisanych, umotywowanych zastrzeżeń do tej informacji”.

<sup>39</sup> Por. art. 26 ust. 4 ustawy wdrożeniowej. Wojewódzkie sądy administracyjne w tego typu sprawach konsekwentnie odrzucają skargi. Por. m.in.: postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2024 r., III SA/Wr 98/24, LEX nr 3711171; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 26 kwietnia 2024 r., I SA/Kr 792/23, LEX nr 3618808; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 października 2023 r., VIII SA/Wa 854/22, LEX nr 3564455.

<sup>40</sup> Wiąże się to z obniżeniem całkowitej kwoty dofinansowania UE dla danego projektu o kwotę nałożonej korekty. Por. podrozdział 5.3 Wytucznych; zob. także: P. Krzykowski, *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej, 2014–2020*, Olsztyn 2016, s. 140 i nn.

<sup>41</sup> Przepis art. 207 ust. 8 ustawy o finansach publicznych przyznaje odpowiedniej instytucji uprawnienie do żądania zwrotu środków lub do wyrażenia zgody przez beneficjenta na pomniejszenie kolejnych płatności, wyznaczając mu 14-dniowy termin liczony od dnia doręczenia wezwania. W razie niezwrócenia dofinansowania, zgodnie z art. 207 ust. 9 ustawy o finansach publicznych, do odzyskiwania

w sprawach nieuregulowanych w przepisach ustawy o finansach publicznych będą miały zastosowanie przepisy K.p.a., w tym zasady ogólne unormowane w rozdziale 2 tej ustawy, które dla stron postępowania stanowią podstawowe gwarancje rzetelnego procesu. Stosownie do art. 10 § 1 i art. 78 § 1 K.p.a. beneficjentowi w toku postępowania wyjaśniającego przysługuje prawo żądania przeprowadzenia określonych dowodów w celu ustalenia okoliczności faktycznych mających wpływ na dokonanie korekty i określenie w kończącej to postępowanie decyzji wysokości zwrotu. Tak jak w każdym przypadku zakończenia sprawy decyzją administracyjną, trafność, zasadność i wysokość korekty finansowej beneficjent może poddać weryfikacji w postępowaniu odwoławczym, prowadzonym po wniesieniu środka zaskarżenia od decyzji o zwrocie<sup>42</sup>. Na zasadach ogólnych, określonych w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>43</sup>, beneficjentowi przysługuje również prawo do złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Mając na względzie wysoką sprawność sądownictwa administracyjnego, skarga jest rozpoznawana w ciągu kilku miesięcy. Wyjątkiem jest sąd warszawski, w którym na rozstrzygnięcie trzeba czekać dłużej. W przypadku niewielkich sądów, takich jak WSA w Olsztynie, WSA w Gorzowie Wielkopolskim czy WSA w Opolu, beneficjent może liczyć na rozpoznanie sprawy znacznie poniżej trzech miesięcy od złożenia skargi<sup>44</sup>.

### **3. Ocena obowiązujących regulacji prawnych określających zasady ustalania i nakładania korekt finansowych. Wnioski *de lege ferenda***

Analiza regulacji prawnych obowiązujących w perspektywie finansowej na lata 2021–2027 oraz opublikowane w piśmiennictwie naukowym wyniki badań statystycznych dotyczące skali dotychczas nałożonych korekt finansowych pozwalają na pozytywną ocenę polskich regulacji prawnych przewidujących możliwość miarkowania wysokości korekt finansowych w zależności od charakteru i wagi nieprawidłowości

---

kwot podlegających zwrotowi stosuje się tryb administracyjnoprawny zwięźzony wydaniem indywidualnego aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna. Decyzje zwrotowe na zasadach ogólnych podlegają kontroli sądów administracyjnych. Zob. szerzej: P. Krzykowski, *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu...*, s. 9.

<sup>42</sup> Zob. art. 208 ust. 12 i 12a ustawy o finansach publicznych.

<sup>43</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1685.

<sup>44</sup> Por. Informację o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w 2023 r., <https://bip.olsztyn.wsa.gov.pl/54/148/sprawozdawczosc-opisowa.html> [dostęp: 9.07.2024 r.].

indywidualnych<sup>45</sup>. W aktualnym stanie prawnym korekty finansowej nie należy postrzegać jako sankcji administracyjnej czy też kary umownej, o której mowa w art. 483 Kodeksu cywilnego<sup>46</sup>. W literaturze przedmiotu trafnie zwraca się uwagę, że jest to bardziej jednostronna czynność prawna właściwego organu, niemająca jednak postaci decyzji administracyjnej, której treścią jest definitywne wycofanie całości lub zmiana częściowa wysokości dofinansowania przyznanego na realizację projektu w umowie o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu<sup>47</sup>. Pogląd ten przełożył się ostatecznie na brzmienie ustawowej definicji korekty finansowej, zgodnie z którą przez pojęcie to należy rozumieć kwotę, o jaką pomniejsza się finansowanie UE dla projektu lub programu w związku z nieprawidłowością indywidualną lub systemową.

Wydanie przez organ decyzji zwrotowej, o której mowa w art. 207 ustawy o finansach publicznych, nie jest nałożeniem na beneficjenta żadnej dodatkowej kary, a jedynie „odzyskaniem” od niego tych przekazanych mu środków, co do których stwierdzono wystąpienie nieprawidłowości indywidualnej. Podobnie w przypadku procedury pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych, ujętych we wniosku o płatność, instytucja udzielająca dofinansowania odmawia pokrycia ze środków unijnych wydatków poniesionych z naruszeniem prawa.

Dobrze, że ustawodawca wyciągnął wnioski z dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu funduszy unijnych, zamieszczając – wzbudzający wiele sporów prawnych – taryfikator w Wytycznych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 lipca 2023 r., które mają swoje umocowanie w art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy wdrożeniowej. Co więcej, art. 206 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określając kluczowe elementy każdej umowy o dofinansowanie, jednoznacznie w pkt 4a) wskazuje, że umowa musi zawierać zobowiązanie beneficjenta do stosowania Wytycznych, o których mowa w art. 2 pkt 32 ustawy wdrożeniowej. W obecnej perspektywie finansowej nie powinno być wątpliwości prawnych dotyczących tego, że podstawa prawna do ustalania i nakładania korekt finansowych nie wynika wyłącznie ze zobowiązań kontraktowych, lecz z przepisów prawa administracyjnego rangi ustawowej. Przyjęty przez prawodawcę taryfikator sam w sobie zawiera ocenę charakteru i wagi, jaką danej nieprawidłowości przypisała Polska jako państwo członkowskie,

<sup>45</sup> Por. wyniki badań statystycznych przedstawione w publikacji: S. Snarski, M. Martyniuk, *Zasady weryfikacji i efekty wymierzania korekt finansowych...*, s. 40.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1237; por. Ł. Węgrzynowski, *Wierzycielska kara umowna*, *Przegląd Sądowy* 2022, nr 6, s. 99–111.

<sup>47</sup> W. Fill, *Problematyka charakteru prawnego korekty finansowej nakładanej w wyniku nieprawidłowego wykorzystywania środków europejskich*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2024, nr 1, s. 23. Analogicznie: uchwała NSA z dnia 27 października 2014 r., II GPS 2/14, ONSAiWSA 2015, nr 2, poz. 17.



przyporządkowując konkretną stawkę procentową do konkretnego naruszenia prawa zamówień publicznych.

Przeprowadzone badania pozwalają na pozytywną weryfikację postawionej na wstępie tezy. Niewątpliwie procedura zwrotu środków unijnych oraz mechanizm ustalania i nakładania korekt finansowych w polskim systemie prawnym zostały ukształtowane w sposób zabezpieczający przede wszystkim interesy organów dystrybuujących środki unijne kosztem podstawowych praw procesowych beneficjentów.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przed zatwierdzeniem wniosku o płatność instytucja udzielająca dofinansowania korzysta w pełni z atrybutów strony umowy cywilnoprawnej. Natomiast po jego zatwierdzeniu ta sama instytucja jest organem administracji publicznej, który w sposób jednostronny i władczy żąda zwrotu udzielonego dofinansowania w formie decyzji administracyjnej<sup>48</sup>.

W sytuacjach bezspornych zastosowanie przez daną instytucję pomniejszenia czy też korekty według stawek procentowych określonych w taryfikatorze jest dla beneficjenta korzystne, gdyż w wielu przypadkach umożliwia dalszą realizację projektu, co przy uznaniu zakwestionowanego wydatku w całości za niekwalifikowany byłoby bardzo utrudnione, czy wręcz niemożliwe. W przypadku jednostronnego pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo, środki publiczne nie zostają wypłacone, wobec powyższego odchodzi również kwestia naliczania odsetek ustawowych.

Problem zaczyna się w przypadku sporu prawnego pomiędzy beneficjentem a instytucją przyznającą dofinansowanie, który może dotyczyć różnych obszarów. Wskazać bowiem należy, że w warstwie techniczno-proceduralnej „pomniejszenie wydatku” stanowi efekt całego zespołu oświadczeń woli oraz wiedzy, a także czynności obrachunkowych składających się łącznie na szczególnie rodzaj postępowania o charakterze niewładczym<sup>49</sup>. W ramach podejmowanych czynności korygujących może dochodzić do arbitralnych działań naruszających prawo<sup>50</sup>. Co więcej, na etapie

<sup>48</sup> Warto w tym miejscu nadmienić, że w świetle art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej są środkami publicznymi. W przypadku egzekucji tych wierzytelności stosować należy ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2025 r. poz. 132.

<sup>49</sup> W. Fill, *Problematyka charakteru prawnego korekty finansowej...*, s. 23–39.

<sup>50</sup> Osoby te kontrolują w systemie teleinformatycznym załączone dokumenty pod względem finansowym i w wielu przypadkach nie mają wystarczających instrumentów, aby uznać, że zeskanowana przez beneficjenta FV VAT, przedłożona jako załącznik do wniosku o płatność, dotyczy zakupu towaru lub usługi dokonanej z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Dodatkowo wskazać należy, że ustawodawca nie wymaga, aby zgłoszone przez beneficjenta „umotywowane zastrzeżenia” rozpoznawał inny pracownik instytucji niż ten, który dokonał czynności pomniejszenia, o której mowa w art. 26 ust. 8 pkt 1.

weryfikacji typowych wniosków o płatność pośrednią w trakcie realizacji danego projektu, co do zasady, nie weryfikuje się, czy dany wydatek opisany na FV VAT został poniesiony zgodnie z wymogami przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W sytuacji gdy beneficjent nie zgadza się z dokonanym pomniejszeniem, możliwości weryfikacji stanowiska instytucji udzielającej dofinansowania są bardzo ograniczone. Pozycja procesowa beneficjenta w przypadku stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej przed zatwierdzeniem wniosku o płatność jest znacznie słabsza niż w przypadku nałożenia korekty i wydania decyzji zwrotowej po zatwierdzeniu wniosku o płatność. Jak stanowi art. 25 pkt 11 ustawy wdrożeniowej, do ostatecznej informacji pokontrolnej oraz do pisemnego stanowiska wobec zgłoszonych zastrzeżeń nie przysługuje możliwość złożenia zastrzeżeń. W takim przypadku beneficjentowi pozostaje wyłącznie zainicjowanie sporu przed sądem powszechnym, często w wieloletnim postępowaniu sądowym. Środek zaskarżenia, który przewidział ustawodawca w art. 26 ust. 9 ustawy wdrożeniowej, polegający na prawie beneficjenta do wniesienia „umotywowanych zastrzeżeń” od czynności pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych w złożonym wniosku o płatność, może budzić uzasadnione wątpliwości co do zgodności ze standardami skutecznego środka odwoławczego określonymi w art. 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Formułując wnioski *de lege ferenda*, mając przy tym na względzie fakt, że środki unijne stanowią środki publiczne w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, warto, aby ustawodawca przy okazji kolejnej nowelizacji ustawy wdrożeniowej rozważył wprowadzenie zmian w zakresie ochrony praw beneficjenta. Oczywiście jest, że wybory ustawodawcy stanowią swoiste wyważanie różnych racji. Postępowanie – jeśli ma spełniać wymagania sprawiedliwości proceduralnej – powinno unikać automatyzmu rozwiązań, ten bowiem często podważa sens i cel ustanawianych konstrukcji prawnych<sup>51</sup>.

Respektując ogólną zasadę, że do pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność złożonym przez beneficjenta nie stosuje się przepisów K.p.a., można skorzystać z rozwiązania przewidzianego w art. 207 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości instytucja, która podpisała z beneficjentem umowę o dofinansowanie, wzywa do dobrowolnego wyrażenia zgody na pomniejszenie kolejnych płatności, a dopiero w przypadku bezskutecznego upływu

<sup>51</sup> Z. Kmiecik, *Rec.: M. Bernatt, Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, Państwo i Prawo 2012, z. 7, s. 115–118.

terminu wydaje decyzję administracyjną określającą kwotę podlegającą pomniejszeniu. Alternatywnym rozwiązaniem może być wykorzystanie już istniejących regulacji prawnych i wprowadzenie do ustawy wdrożeniowej przepisów gwarantujących obiektywne i rzetelne rozpoznanie środka prawnego przewidzianego w art. 26 ust. 9 ustawy wdrożeniowej<sup>52</sup>.

## Bibliografia

- Balkowska K., Bonecka M., *Nowe wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowości w realizacji projektów z funduszy unijnych na lata 2021–2027*, <https://crido.pl/blog-business/nowe-wytyczne-dotyczace-sposobu-korygowania-nieprawidlowosci-w-realizacji-projektow-z-funduszy-unijnych-na-lata-2021-2027/> [dostęp: 4.07.2024 r].
- Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
- Dzierżanowski W., *Korekty finansowe jako element systemu kontroli wydatkowania środków europejskich*, Zamówienia Publiczne. Doradca 2011, nr 10.
- Fill W., *Problematyka charakteru prawnego korekty finansowej nakładanej w wyniku nieprawidłowego wykorzystywania środków europejskich*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2024, nr 1.
- Gliniecka J., *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, Gdańskie Studia Prawnicze 2012, nr 1.
- Karwatowicz G., *Wykładnia definicji legalnej nieprawidłowości w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-406/14 – pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie*, Rocznik Administracji Publicznej 2021, nr 7.
- Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, Państwo i Prawo 1994, z. 10.
- Kmieciak Z., *Rec.: M. Bernatt, Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, Państwo i Prawo 2012, z. 7.
- Krzykowski P., *Korekta finansowa nakładana za nieprawidłowości związane z wykorzystaniem środków unijnych – kara umowna czy sankcja administracyjna?*, w: *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, red. S. Sagan, M. Sitek, Józefów 2016.

---

<sup>52</sup> Warto w tym względzie nawiązać do znanych w procedurze administracyjnej unormowań dotyczących m.in. instytucji wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu oraz dewolucyjności postępowania. Można również rozważyć wprowadzenie do systemu prawa uproszczonego postępowania przed sądem powszechnym, gwarantującym rozpoznanie sporu w rozsądnym terminie. Zob. szerzej: J. Misztal-Konecka, *O obowiązywaniu zasady kontryktoryjności w postępowaniu nieprocesowym: przyczynek do dyskusji*, Zeszyty Prawnicze 2016, nr 16.3, s. 137–165. Zdaniem autora urzeczywistnienie powyższych postulatów nie prowadziłoby do większego sformalizowania rozpatrywanych procedur.

- Krzykowski P., *Nieprawidłowości przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020*, Olsztyn 2016.
- Krzykowski P., *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021–2027*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2023, nr 3.
- Łacny J., *Korekty finansowe nakładane na instytucje zamawiające za naruszenia prawa zamówień publicznych. Glosa do wyroku TS: z dnia 26 maja 2016 r., C-260/14 i C-261/14, oraz z dnia 14 lipca 2016 r., C-406/14*, Europejski Przegląd Sądowy 2017, nr 9.
- Łacny J., *Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE*, Kontrola Państwowa 2015, nr 1.
- Misztal-Konecka J., *O obowiązywaniu zasady kontrydiktoryjności w postępowaniu nieprocesowym: przyczynek do dyskusji*, Zeszyty Prawnicze 2016, nr 16.3.
- Ostojski P., *Sprawiedliwość proceduralna według ReNEUAL Modelu Kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2017, t. 79, nr 1.
- Piowarczyk A., *Wdrażanie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w procedurach Prawa zamówień publicznych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2019, nr 11.
- Ropka E., *Korekty finansowe w zamówieniach publicznych*, Zamówienia Publiczne. Doradca 2023, nr 12.
- Snarski S.J., Martyniuk M., *Zasady weryfikacji i efekty wymierzania korekt finansowych beneficjentom w związku z udzielaniem zamówień publicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014–2020*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2021, nr 6.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Charakter prawny korekt finansowych oraz decyzji określających kwoty dofinansowania przypadające do zwrotu*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014, nr 6.
- Węgrzynowski Ł., *Wierzycielska kara umowna*, Przegląd Sądowy 2022, nr 6.

## O potrzebie ustawowego doformalizowania charakteru prawnego wojewódzkiej ewidencji zabytków

On the need for a statutory formalisation of the legal nature  
of the voivodeship monument records

О необходимости законодательного уточнения правовой  
природы воеводского учета памятников

Про необхідність законодавчого закріплення правової природи  
обласного реєстру пам'яток культури

**TOMASZ SIENKIEWICZ**

Dr hab., Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
e-mail: tomasz.sienkiewicz@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6621-160X>

**Streszczenie:** Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wojewódzki konserwator zabytków prowadzi wojewódzką ewidencję zabytków w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa. Ewidencja ta w ostatnich latach przeszła ewolucję od materialno-technicznego spisu do ewidencji, która wywołuje skutki prawne, zwłaszcza dla właściciela zabytku. Z punktu widzenia odbiorcy systemu ochrony zabytków jest to o tyle zastanawiające, że równolegle istnieje rejestr zabytków prowadzony przez ten sam organ administracji publicznej – wojewódzkiego konserwatora zabytków. W związku ze zmianą charakteru ww. ewidencji zasadne jest odnotowanie poglądów sądów administracyjnych z nią związanych. Zatem prawne pole badawcze wyznaczać będzie ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zwłaszcza w zakresie art. 21 i art. 22, oraz wybrane orzecznictwo sądów administracyjnych związane z wojewódzką ewidencją zabytków. Celem artykułu jest ukazanie charakteru prawnego wojewódzkiej ewidencji zabytków poprzez odwołanie do norm prawnych dotyczących wyłączenia budynku z tej ewidencji. W artykule wykorzystano głównie metodę dogmatyczną.

**Słowa kluczowe:** zabytek, wojewódzka ewidencja zabytków, wojewódzki rejestr zabytków

**Summary:** Under Article 22 (2) of the Act on the protection and maintenance of historical monuments, the voivodeship conservator of monuments maintains the voivodeship monument records in the form of sheets listing the monuments located in the voivodeship. Over the past few years, these records have evolved from a material-technical inventory to a record with legal consequences, especially for the monument's owner. From the point of view of the recipient of the monument protection system, this is all the more puzzling as there is a parallel register of monuments kept by the same public administration body – the voivodeship conservator of monuments. Given the change in the nature of the aforementioned records, it is reasonable to note the views of the administrative courts regarding them. Therefore, the legal field of research will be determined by the Act on the protection and maintenance of historical monuments, especially Article 21 and Article 22, and selected case law of administrative courts related to the voivodeship monument records. This article aims to show the legal nature of the voivodeship monument records by referring to the legal norms on excluding a building from these records. This article uses mainly the dogmatic method.

**Key words:** monument, voivodeship monument records, voivodeship register of monuments

**Резюме:** В соответствии со статьей 22 (2) Об охране памятников и опеке над памятниками, воеводский хранитель памятников ведет воеводский учет памятников в форме свода учетных карт памятников, находящихся на территории воеводства. За последние несколько лет этот учет превратился из материально-технической описи в учет, который влечет за собой юридические последствия, особенно для владельца памятника. С точки зрения получателя системы охраны памятников, это вызывает недоумение, поскольку существует параллельный реестр памятников, который ведется тем же органом государственного управления – воеводским хранителем памятников. В связи с изменением характера вышеупомянутого учета целесообразно обратить внимание на мнения административных судов по этому поводу. Поэтому правовое поле исследования будет определяться Законом об охране и уходе за памятниками, особенно в части статьи 21 и статьи 22, а также отдельными примерами судебной практики административных судов, связанными с воеводским учетом памятников. Цель статьи – показать правовую природу воеводского учета исторических памятников, обратившись к правовым нормам, касающимся исключения здания из этого учета. В статье используется преимущественно догматический метод.

**Ключевые слова:** памятник, воеводский учет памятников, воеводский реестр памятников

**Анотація:** Відповідно до статті 22.2 Закону “Про охорону та захист історичних пам’яток”, воеводський консерватор пам’яток веде воеводський облік пам’яток у формі облікових карток пам’яток культури, розташованих на території воеводства. Цей облік за останні кілька років еволюціонував від матеріально-технічного інвентаризаційного списку до обліку, який має юридичні наслідки, особливо для власника такої пам’ятки. З точки зору реципієнта системи охорони пам’яток, це остільки викликає здивування, оскільки існує паралельний реєстр пам’яток, який веде той самий орган державного управління – воеводський консерватор пам’яток. Оскільки характер вищезгаданого обліку змінився, доцільно звернути увагу на погляди адміністративних судів, пов’язані з ним. Тому правове поле дослідження визначатиметься Законом про охорону і захист історичних пам’яток, особливо в рамках ст. 21 і ст. 22, а також окремими прецедентними рішеннями адміністративних судів, пов’язаними з воеводським обліком пам’яток. Мета статті – показати правову природу воеводського обліку історичних пам’яток, посилаючись на правові норми, що стосуються виключення будівлі з цього обліку. У статті використовується переважно догматичний метод.

**Ключові слова:** пам’ятка культури, воеводський (обласний) реєстр пам’яток, воеводський (обласний) облік пам’яток

## Wstęp

Niniejszy artykuł dotyczy nieuprawnionego używania niedoformalizowanego wojewódzkiej ewidencji zabytków do pozorowania przez organ władzy publicznej braku ingerencji w prawa podmiotowe (oczywiście dokonując ingerencji), co niepotrzebnie pogłębia konflikt na linii państwo – obywatel w ochronie zabytków. Dysharmonia pomiędzy interesem indywidualnym a społecznym może mieć różne źródła<sup>1</sup>, np. konflikt wartości, błędy legislacyjne, czy też natura stosunku prawnego, będącego źródłem ograniczeń jakiejś wolności człowieka. Z reguły konflikt interesów występuje przy reglamentacji lub policji administracyjnej. Ten konflikt pomagają rozstrzygać (lub nie) sądy administracyjne, stąd też obszernie fragmenty z uzasadnień znajdują

<sup>1</sup> Zob. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 223–230.

się w tekście niniejszego artykułu. Przykładem takiej sytuacji jest włączenie rzeczy do wojewódzkiej ewidencji zabytków wbrew woli właściciela lub utrzymywanie w niej obiektu wbrew tej woli. Dysharmonia pomiędzy interesem indywidualnym a społecznym może być łagodzona w trakcie stosowania norm zmierzających do przekonywania podmiotu indywidualnego do dostosowania się do wymagań interesu społecznego. Kodeks postępowania administracyjnego – jako procedura stworzona od wielu lat na bazie aksjologii cywilizowanego postępowania – zawiera wiele możliwości ograniczania ww. konfliktu (oczywiście dając też możliwość władczego rozstrzygnięcia). Problem pojawia się wówczas, gdy następuje władcza ingerencja w prawa podmiotowe z pominięciem procedur gwarantujących proporcjonalność tej ingerencji. W szczególności dotyczy to ograniczenia własności poprzez szeroko rozumiane normy prawa ochrony zabytków<sup>2</sup>. Autor używa neologizmu „doformalizowanie” jako pojęcia opisującego proces zwiększania stopnia formalizacji, która jest przedmiotem badań doktryny prawa administracyjnego również w zakresie stopnia formalizacji – por. np. powoływane dalej poglądy J. Łukasiewicza.

Inspiracją do omówienia poruszonych tutaj zagadnień jest wyrok WSA w Białymstoku omówiony w dalszej części artykułu, w którym w sposób dość zaskakujący władza sądownicza dokonała wykładni norm związanych z próbą wyłączenia tego typu nieruchomości z tytułowej ewidencji, kreując subiektywną definicję zabytków, modyfikując ustawowy cel ww. ewidencji oraz dokonując wykładni procedury z pominięciem norm ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Wojewódzka ewidencja zabytków prowadzona przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w ostatnich latach przeszła ewolucję od materialno-technicznego spisu do ewidencji, która wywołuje skutki prawne, zwłaszcza dla właściciela zabytku. Należy jeszcze raz odnotować, że równolegle istnieje rejestr zabytków prowadzony przez ten sam organ administracji publicznej – wojewódzkiego konserwatora zabytków. W związku ze zmianą charakteru ww. ewidencji zasadne jest odnotowanie poglądów sądów administracyjnych z nią związanych. Zatem prawne pole badawcze wyznaczać będzie ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>3</sup>, zwłaszcza w zakresie art. 21 i art. 22, a celem niniejszego opracowania jest omówienie sposobu stosowania tej ustawy przez sądy administracyjne wraz z możliwością wychodzenia przez nie poza granice wykładni, również wskutek legislacyjnego niedoformalizowania i pozostawienia przez legislatorów zbyt obszernego pola działalności „prawotwórczej” sądów administracyjnych i dyskusyjnej dowolności

<sup>2</sup> A. Jagielska-Burduk, *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011, s. 175: „Własność zabytków kształtują nie tylko normy prawa rzeczowego, lecz przede wszystkim regulacje prawa ochrony zabytków”.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1907.

sądowej wykładni norm prawnych w ramach omawianej instytucji – co dalej będzie widoczne na przykładzie sądowego rozumienia definicji zabytku przez WSA w Białymstoku przy konkretyzacji pojęć pozaprawnych.

## 1. Charakter prawny wojewódzkiej ewidencji zabytków

Należy też pokrótce doprecyzować użycie w artykule słowa „charakter”, kojarzonego raczej z człowiekiem, a nie z prawną formą działania administracji. Wiele wskazuje na to, że w tym konkretnym przypadku trzeba poszukiwać „charakteru” omawianej instytucji w rozumieniu zespołu cech<sup>4</sup> przypisywanych ww. ewidencji przez orzecznictwo. Wyrok sądu administracyjnego, jako akt stosowania prawa, wydawany na podstawie prawa, ze swej natury posiada „charakter prawny” oraz „charakter władczy”, lecz tu chodzi o kreowanie „charakteru” wojewódzkiej ewidencji zabytków, o pewne specyficzne dla tej prawnej formy działania administracji cechy, które definiują ją względem ustawowego celu jej wydawania. „Charakter” tej ewidencji ujawni się wskutek analizy prawa pozytywnego, w szczególności w świetle orzeczeń sądów administracyjnych. Nie występuje problem, czy wyrok sądu administracyjnego ma charakter prawny, lecz występuje problem rodzaju dóbr chronionych prawem, z których specyficzny charakter w ramach prawa wynika. W przypadku ochrony zabytków również pozaprawna aksjologia definiuje charakter tej instytucji. Ewidencja jest narzędziem prawnym w ramach ochrony zabytków – i to trzeba zauważyć w kontekście celu tej ewidencji. Natomiast w ramach istniejącego charakteru prawnego normy prawne definiują ją jako działanie z zakresu ochrony zabytków – i tym specyficznym cechem prawnym ujawnionym przez sądy administracyjne, definiującym ww. ewidencję jako czynność adekwatną (lub nieadekwatną) do konkretnego, prawnie określonego przedmiotu ochrony poświęcony jest ten artykuł. Na wstępie należy zauważyć, że sądy administracyjne czasem wychodzą poza granice stosowania prawa, kreując prawo w kontekście tej instytucji. Sądowoadministracyjne aspekty ochrony zabytków były poruszane w literaturze np. przez K. Zalaśińską<sup>5</sup> czy J. Parchomiuka<sup>6</sup>, niemniej wojewódzka ewidencja zabytków nie jest tematem często podejmowanym w literaturze. Należy

<sup>4</sup> Por. hasło *Charakter*, w: *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, wyd. 8, Warszawa 1993, s. 250.

<sup>5</sup> Zob. np. K. Zalaśińska, *Ochrona zabytków*, Warszawa 2010.

<sup>6</sup> J. Parchomiuk, *Kontrola kompetencji dyskrejonalnych organów ochrony zabytków w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2019, nr 6.



również zwrócić uwagę, że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2018 r. „Wojewódzka ewidencja zabytków nie jest żadną z form ochrony zabytków przewidzianych w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przede wszystkim jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy (art. 21 powołanej ustawy)”<sup>7</sup>. Wydaje się, że problem prawny nie powinien zaistnieć. Skoro nie jest prawną formą ochrony zabytków, nie powinna rodzić skutków prawnych. Jeśli jednak pośrednio rodzi skutki prawne, to w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej nie do pomyślenia jest sytuacja braku zabezpieczenia interesu jednostkowego przed nadużyciem władzy.

## **2. Wojewódzka ewidencja zabytków jako nienazwana forma ochrony zabytków**

Autor stawia tezę, że pomimo wyżej wskazanych poglądów NSA wojewódzka ewidencja zabytków stała się obecnie nienazwaną formą ochrony zabytków, niedoformalizowaną względem swego celu. Na potrzeby opracowania tej tematyki należy postawić następujące pytania pomocnicze:

- 1) Jakie są przesłanki wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków wskazane w materialnym prawie administracyjnym? Jakiej rangi akt normatywny definiuje przesłanki wyłączenia z ww. ewidencji? Jaki organ (ten sam, który włącza czy inny) dokonuje tego wyłączenia?
- 2) Czy wyłączenie obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków następuje w ramach norm Kodeksu postępowania administracyjnego?
- 3) Jaki jest wzorzec kontroli sądownoadministracyjnej w przypadku wyłączenia obiektu z ww. ewidencji?
- 4) Czy wolno dokonywać wykładni rozszerzającej w ten sposób, że obowiązki związane z ww. ewidencją przypisane organowi mogą oznaczać obowiązki dla podmiotów niezobowiązanych przez ustawę?
- 5) Czy włączenie lub wyłączenie z ww. ewidencji stanowi akt wartościujący deklaratoryjny (stwierdzający stan rzeczy), kwalifikujący obiekt jako zabytek (lub nie) względem podmiotów zewnętrznych wobec organów administracji publicznej?
- 6) Czy tytułowa ewidencja może być traktowana jako wstępny środek ochrony zabytków?

---

<sup>7</sup> II OSK 1926/17, LEX nr 2569490.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę zakres niedoformalizowania omawianego „wyłączenia”, już na tym etapie można założyć, że obecne regulacje dotyczące wojewódzkiej ewidencji zabytków mogą naruszać zaufanie obywatela do państwa. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionej przez nie prawa wynika z Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 2, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny zaliczył zasadę ochrony zaufania do zbioru zasad składających się na pojęcie państwa prawnego. Państwo musi być lojalne wobec obywatela. Prawo – według Trybunału Konstytucyjnego – musi być stanowione i stosowane tak, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania”<sup>8</sup>. Zasada zaufania do prawa jest również wyrażana w orzecznictwie sądów<sup>9</sup>. Budowanie zaufania do państwa jest niezbędne w ochronie zabytków<sup>10</sup>, w celu zapewnienia skuteczności tej ochrony. Wspieranie posiadaczy zabytków powinno nastąpić poprzez ustabilizowanie stanu prawnego w tym zakresie, w tym poprzez precyzyjnie określone normy, aby inwestując w dziedzictwo narodowe, mogli to czynić w poczuciu bezpieczeństwa prawnego, mogąc racjonalnie przewidzieć rozstrzygnięcie organu administracji publicznej bez lęku, że staną się zakładnikami w ręku całkowitej urzędniczej swobody decyzyjnej. Definiowanie zabytku na przestrzeni lat zmieniało się, jednak oceniane postępowanie w sprawie wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków powinno być prowadzone na podstawie aktualnych norm prawnych umożliwiających takie wyłączenia oraz wskazujących przesłanki tego wyłączenia.

---

<sup>8</sup> Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29, s. 164, cyt. za: E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 347.

<sup>9</sup> Por. wyroki NSA: z dnia 4 lutego 1998 r., III SA 964/96; z dnia 20 lipca 1993 r., SA/Wr 301/93; z dnia 8 czerwca 1992 r., III SA 241/92; z dnia 14 maja 1992 r., II SA 115/92 oraz z dnia 14 lutego 1992 r., III SA 1200/91.

<sup>10</sup> Por. np. M. Karcz-Kaczmarek, *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlazlak, Warszawa 2015, s. 886 i nn.

### **3. Wyłączenie z wojewódzkiej ewidencji zabytków jako czynność materialno-techniczna**

Wyłączenie obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków jest niedoformalizowane. I mogłoby takie pozostać, gdyby ów spis był spisem materialno-technicznym wewnątrz administracji. Stopień sformalizowania działania organu administracji, z którym wiąże się powstanie określonego skutku prawnego, zależny jest od charakteru podejmowanych czynności i powinien być precyzyjny dla czynności wkraczających w realizację prawa własności. Umieszczając zabytek w wojewódzkiej ewidencji zabytków, organ stwierdza, że obiekt ten charakteryzuje się cechami, które uzasadniają ujęcie go w tym wykazie ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową, jest świadectwem minionej epoki i interes społeczny tego wymaga. Tylko taki obiekt, który spełnia ustawową definicję zabytku, może zostać ujęty w ewidencji. Tego rodzaju akt stwarza wymóg określenia przez organ podstaw sformułowania oceny o wartości zabytkowej obiektu, której poprawność stanowi przedmiot kontroli sądu administracyjnego. Prawdliwość zastosowania normy prawa materialnego uzależniona jest w bezpośredni sposób od stwierdzenia, że okoliczności faktyczne odpowiadały hipotezie tejże normy<sup>11</sup>.

Czynność materialno-techniczna nie może wywoływać skutków właściwych i zastrzeżonych dla decyzji administracyjnej. Interes społeczny został wskazany w ustawowej definicji zabytku i jego zastosowanie podlega uzasadnieniu. Sąd Najwyższy wypowiedział się jednoznacznie w sprawie poszanowania praw obywatelskich. „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności [...]. Obywatel ma bowiem prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury i w określonych przez prawo formach. Nie jest natomiast zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów administracji, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza

<sup>11</sup> Por. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2015 r., II OSK 2189/13, w kontekście gminnej ewidencji zabytków.

taką procedurą i w formach jej nie znanych, powoduje to bowiem stan niepewności prawnej i ogranicza prawa obywateli do ochrony swych uprawnień przed organami administracji publicznej i przed sądami<sup>12</sup>.

W demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne ograniczanie własności lub kreowanie sytuacji administracyjnoprawnej obywatela na podstawie czynności materialno-technicznych, gdy jednocześnie ten sam organ administracji publicznej dysponuje władczym aktem administracyjnym weryfikowalnym instancyjnie – decyzją administracyjną. Gdy obie te sytuacje – uprzednia decyzja administracyjna i następcza czynność materialno-techniczna z niej wynikająca występują, łącznie, nie budzi to co do zasady większych zastrzeżeń. Taka sytuacja występuje, gdy ten sam organ – wojewódzki konserwator zabytków – najpierw wpisuje zabytek nieruchomy do rejestru zabytków decyzją administracyjną i poprzez czynność materialno-techniczną włącza następnie nieruchomość do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Niedopuszczalna pod względem prawnym jest natomiast sytuacja, w której wojewódzki konserwator zabytków czynnością materialno-techniczną włącza obiekt do wojewódzkiej ewidencji zabytków i tylko na tej podstawie próbuje kreować sytuację prawną dysponenta zabytku, bezpośrednio lub pośrednio, gdyż dane z wojewódzkiej ewidencji zabytków są podstawą np. sporządzania gminnych ewidencji zabytków, które rodzą bezpośrednie skutki prawne wynikające chociażby z Prawa budowlanego<sup>13</sup>. Stąd też należy uznać, że wojewódzka ewidencja zabytków, która w swym pierwotnym założeniu była jedynie ewidencją wewnętrzną w ramach struktury administracji, obecnie wpływa na zakres realizacji praw podmiotowych. Europejski Trybunał Praw Człowieka zauważa konieczność zachowania równowagi pomiędzy interesem społeczeństwa a prawami jednostki. „Każda ingerencja w prawo poszanowania mienia musi zachowywać «sprawiedliwą równowagę» pomiędzy wymogami powszechnego interesu społeczeństwa a warunkami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany, przez wszelkie środki stosowane przez Państwo, włącznie ze środkami pozbawiającymi daną osobę jej mienia<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, wielokrotnie później cytowany w orzecznictwie.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2351.

<sup>14</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie Potomska i Potomski przeciwko Polsce, 33949/05 ECHR 2011, LEX nr 784737.

#### 4. Wzorce kontroli sądowoadministracyjnej

Czynność „wyłączenia” z wojewódzkiej ewidencji zabytków podlega kontroli sądowoadministracyjnej<sup>15</sup>, podobnie czynność „włączenia” do tego spisu, która „stanowi czynność (materialnotechniczną) z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Posiada bowiem cechy, które ją do grona tych «innych aktów i czynności» pozwalają zakwalifikować. Mianowicie: jest czynnością inną niż decyzje i postanowienia, należy do zakresu administracji publicznej oraz dotyczy uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa. Należy również zwrócić uwagę, że w orzecznictwie wprost przyjmuje się, iż czynność polegająca na włączeniu do wojewódzkiej ewidencji zabytków nieruchomości stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, która z mocy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. objęta została kognicją sądów administracyjnych (tak: postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 1521/14)”<sup>16</sup>.

Katalog prawnych form ochrony zabytków jest katalogiem zamkniętym. Ochronie prawnej podlegają budynki wpisane do rejestru zabytków nieruchomości zgodnie z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>17</sup>, a nie obiekty wpisane wyłącznie do wojewódzkiej ewidencji zabytków. WSA w Poznaniu stwierdza: „«Ewidencja zabytków», o której mowa w art. 21 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jest jedynie podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy. Nie została ona jednak wymieniona wśród form ochrony zabytków określonych przepisem art. 7 ww. ustawy”<sup>18</sup> i nie może wywoływać skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z prawnymi formami ochrony zabytków wymienionymi w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Podstawowym wzorcem kontroli sądowoadministracyjnej w przypadku wyłączenia obiektu z tytułowej ewidencji jest **ustawowa definicja zabytku** (art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), **cel wojewódzkiej ewidencji zabytków** (art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) oraz **przesłanka wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków** wskazana w rozporządzeniu wykonawczym w związku z delegacją do ustalenia tych przesłanek w art. 24 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rozporządzenie Ministra

<sup>15</sup> Zob. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1685.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 34/19, LEX nr 3222902.

<sup>17</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r., IV SA/Wa 163/07, LEX nr 335145.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 września 2010 r., IV SA/Po 428/10, LEX nr 758501.

Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem<sup>19</sup> wskazuje w § 15 ust. 1 oraz w § 16 ust. 1 tylko jedną przesłankę wyłączenia z wojewódzkiej ewidencji zabytków. Zgodnie z tymi normami z wojewódzkiej ewidencji zabytków wyłącza się nieruchomości lub rzecz ruchomą, **która przestała być zabytkiem**. Ustawa uznaje za zabytek nieruchomości lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. **Ocena tych przesłanek powinna nastąpić przez uprawniony do tego organ – wojewódzkiego konserwatora zabytków – w odniesieniu do przesłanek wskazanych w ustawowej definicji zabytku, nie wcześniej niż na dzień złożenia wniosku o wyłączenie obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków.**

Włączanie i wyłączenie z ww. ewidencji oznacza konieczność badania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków przesłanek występowania (lub nie) cech zabytku wskazanych w ustawowej definicji zabytku i adekwatne działanie względem wyniku tego działania. Jednocześnie w związku z niedoformalizowaniem tego „badania” przez ten organ administracji publicznej, istotna wydaje się procedura zewnętrzna wobec ww. konserwatora – postępowanie sądownoadministracyjne. Skoro – zgodnie ze stanowiskiem NSA – „Dopiero w postępowaniu przed sądem administracyjnym, wszczętym na skutek skargi na czynność wojewódzkiego konserwatora zabytków polegającą na włączeniu zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków, dopuszczalne jest badanie, czy organ administracji miał usprawiedliwione podstawy włączenia zabytku do ewidencji, czy też, że czynność ta nie była niczym uzasadniona”<sup>20</sup>, to podobnie należy przyjąć przy wyłączeniu z ww. ewidencji, że postępowanie sądownoadministracyjne jest miejscem oceny udowodnienia (lub nie) przez organ administracji publicznej zabytkowych przesłanek względem spornego obiektu. Jednocześnie należy rozróżnić postępowanie w sprawie wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków od postępowania w sprawie włączenia obiektu do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Skoro omawiana ewidencja dotyczy zabytków, to obowiązkiem wojewódzkiego konserwatora zabytków jest włączanie do niej obiektów zabytkowych i wyłączenie obiektów, które cech zabytkowych nie posiadają, a z jakichś powodów w ewidencji się znalazły, lub wyłączenie obiektów, które w momencie włączenia do ww. ewidencji

<sup>19</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 56.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2116/19, LEX nr 3128261.

cechy zabytku posiadały, lecz w momencie oceny ich wartości po pewnym czasie, z różnych przyczyn wartości zabytkowe utraciły.

Trzeba zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym do ewidencji nie wolno wpisywać obiektów nieposiadających cech zabytku, a jednocześnie ustawodawca nie powiązał z włączeniem do ewidencji żadnego waloru potwierdzenia przez to włączenie wartości zabytkowych, pozostawiając to zadanie odpowiednim rejestrom i innym formom ochrony zabytków. Współczesne orzecznictwo sądów administracyjnych wiąże wpis do ewidencji z ustawowymi cechami zabytku, co oznacza, że obiekty nieposiadające stwierdzonych w odpowiednim ustawowym trybie cech zabytku nie mogą się w ewidencji znajdować. „Brak sformalizowania reguł postępowania wiążącego się z włączeniem karty zabytku do ewidencji nie oznacza jednak, że dokonanie tej czynności może nastąpić bez analizy przyczyn uzasadniających jej dokonanie, jak też udokumentowania jej chociażby w uproszczonej formie. Jest oczywiste bowiem, że włączenie karty zabytku do wojewódzkiej ewidencji musi wynikać ze stwierdzenia przez organ, że obiekt charakteryzuje się cechami, które uzasadniają objęcie go szczególną formą ochrony ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Tylko taki obiekt, który spełnia definicję zabytku z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami może zostać ujęty w ewidencji”<sup>21</sup>.

Czyje obowiązki kreuje wpis do wojewódzkiej ewidencji zabytków? Wpis do wojewódzkiej ewidencji zabytków niesie ze sobą szereg konsekwencji, precyzyjnie wskazanych co do adresata i zakresu dyspozycji normy prawnej, np. „organ gminy nie może nie wpisać do ewidencji gminnej zabytku, który jest wpisany do ewidencji wojewódzkiej. Ze względu na wskazany automatyzm w działaniu organu gminy, nie ma też podstaw do badania cech przedmiotu podlegającego wpisowi pod kątem spełniania ustawowych przesłanek uznania nieruchomości za zabytek. W myśl art. 22 ust. 5 pkt 2 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jedyną przesłanką wpisania obiektu do gminnej ewidencji zabytków jest jego wcześniejsze włączenie do wojewódzkiej ewidencji zabytków”<sup>22</sup>. Włączenie do wojewódzkiej ewidencji zabytków nie jest aktem administracyjnym generalno-abstrakcyjnym. W sposób indywidualno-konkretny zobowiązuje organ administracji do określonego działania, lecz nie potwierdza zabytkowych cech obiektów włączonych do ewidencji zabytków względem podmiotów zewnętrznych wobec administracji, ponieważ nie jest to cel ewidencji (por. art. 21 ww. ustawy).

<sup>21</sup> Postanowienie NSA z dnia 26 lutego 2020 r., II OSK 433/20, LEX nr 3091949.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2020 r., II SA/Gd 634/20, LEX nr 3113575.

WSA w Krakowie stwierdza, że „wpisanie obiektu do ewidencji zabytków powoduje ograniczenie prawa własności, zatem taka ingerencja może nastąpić wyłącznie na podstawie ocen jednoznacznych i niebudzących wątpliwości”<sup>23</sup>. Sąd ten przedstawił następujące stanowisko: „Należy zauważyć, że postępowanie w przedmiocie włączenia zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków jest postępowaniem uproszczonym, w którym nie stosuje się przepisów k.p.a. Właściwy organ ochrony zabytków nie wydaje w powyższym przedmiocie decyzji administracyjnej, ani nie sporządza pisemnego uzasadnienia podjętej czynności, które odzwierciedlałoby motywy i przesłanki jej dokonania. Podkreślić należy, że brak sformalizowania reguł postępowania wiążącego się z włączeniem karty zabytku do ewidencji nie oznacza jednak, że czynność ta może nastąpić bez analizy przyczyn uzasadniających jej dokonanie, jak też udokumentowania jej chociażby w uproszczonej formie. Jest oczywiste bowiem, że włączenie karty zabytku do wojewódzkiej ewidencji musi wynikać z uprzedniego stwierdzenia przez organ administracji, że ujmowany w ewidencji obiekt charakteryzuje się cechami, które uzasadniają objęcie go szczególną formą ochrony ze względu na posiadaną przez niego wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Tylko taki obiekt, który spełnia definicję zabytku z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami może zostać ujęty w ewidencji (por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2016 r., II OSK 254/15). Ewidencja zabytków winna bowiem obejmować tylko takie obiekty, które ze względu na posiadane wartości (historyczne, naukowe lub artystyczne) zasługują na zachowanie. Posiadanie takich walorów nie może być z góry zakładane, lecz winno być poprzedzone ekspertyzą, badaniami, w tym dokładnymi ustaleniami. Należy przy tym podkreślić, że wpisy określonych obiektów do ewidencji zabytków prowadzą do ograniczenia uprawnień właścicielskich. Powyższe powoduje, że nie może być dowolności w dokonywaniu takich wpisów” (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 sierpnia 2020 r., II SA/Kr 637/20). Jak natomiast stwierdził NSA w wyroku z dnia 8 maja 2018 r., II OSK 1926/17, „organ ochrony zabytków na podstawie posiadanych przez siebie informacji ocenia, czy określony przedmiot powinien podlegać ochronie jako zabytek w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i nie prowadzi w tej sprawie żadnego postępowania, w którym właściciel lub posiadacz zabytku mógłby przedstawiać przeciwne twierdzenia [...]”<sup>24</sup>.

Powodem podjęcia tytułowej tematyki jest m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 25 stycznia 2022 r., II SA/Bk 881/21<sup>25</sup>,

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 listopada 2020 r., II SA/Kr 982/20, LEX nr 3106548.

<sup>24</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2020 r., II SA/Kr 707/20, LEX nr 3090194.

<sup>25</sup> LEX nr 3304339 – wyrok utrzymany przez NSA.



oddalający skargę na czynność Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z zakresu administracji publicznej w przedmiocie odmowy wyłączenia budynku z wojewódzkiej ewidencji zabytków. Obiekt ten był wpisany do tytułowej ewidencji, nie był wpisany indywidualnie do rejestru zabytków nieruchomości i znajdował się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków jako układ urbanistyczny.

Sprawa trafiła do WSA w Białymstoku, który zamiast stosować ustawową obiektywną definicję zabytków, stworzył własną definicję lub interpretację tej definicji w sposób subiektywny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku rozpatrując sprawę ww. odmowy, jakby wbrew zasadzie *iura novit curia*, wyraził poglądy niezgodne z ustawową definicją zabytku, gdyż jego zdaniem „na wartość obiektu w zakresie objęcia ochroną konserwatorską składa się wiele różnych aspektów, takich jak: wartość historyczna, estetyczna, krajobrazowa, emocjonalna, użytkowa, autentyczność substancji, wyjątkowość czy typowość zabytku. W niektórych przypadkach istnienie jednej z wartości ma tak ważne znaczenie, że samo w sobie wystarcza, aby uzasadnić konieczność objęcia ochroną nawet wówczas, gdy obiekt utracił już wartości estetyczne czy architektoniczne”. Jest to pogląd niespójny z ustawową definicją zabytku, gdyż zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami za zabytek uważa się nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Sąd stwierdza ponadto na s. 10–11 uzasadnienia, że „organ odmowy wyłączenia z ewidencji zabytków karty ewidencyjnej spornej kamienicy nie oparł na błędnej wykładni definicji zabytku albowiem wziął pod uwagę indywidualne cechy obiektu w kontekście jego usytuowania na obszarze historycznego układu urbanistycznego miasta oceniając je poprzez pryzmat społecznej potrzeby zachowania dla przyszłych pokoleń zabytkowych wartości całego historycznego układu”, nie zauważając, że historyczny układ urbanistyczny jest już chroniony wpisem do rejestru zabytków, myląc cel ewidencji i wpisu do rejestru zabytków.

WSA w Białymstoku podnosi także, iż „mimo, że ewidencja zabytków nie została wymieniona wśród form ochrony zabytków określonych w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, stanowi jednak instrument prawny ochrony zabytków” (s. 7 uzasadnienia) – co jest stwierdzeniem sprzecznym z art. 7 i art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Z niepokojem należy odnotować powielanie przez WSA w Białymstoku nieścisłości faktycznych poprzez stwierdzenie na s. 9 uzasadnienia, że sporny budynek, „zachowując swą pierwotną formę i oryginalną substancję zabytkową, wciąż pełni ważną rolę jako historyczny obiekt współtworzący wschodnią pierzeję Placu [...]”,

przy pominięciu faktu, że obiekt ten – powstały w XX w. – nigdy nie był usytuowany w zabudowie pierzejowej i nie mógł być, z uwagi na powstałą w XIX w. ulicę oddzielającą go od zabudowy ww. Placu. Nawet fotografie z karty z 2000 r. wskazują, że był on w czasie wykonywania karty obiektem wolnostojącym.

Celem prawa jest obiektywizacja, tymczasem WSA w Białymstoku tworzy własną, subiektywną definicję zabytku oraz własną definicję ochrony konserwatorskiej, stwierdzając na s. 10 uzasadnienia np., że „na wartość obiektu w zakresie objęcia ochroną konserwatorską składa się wiele różnych aspektów, takich jak: wartość [...] emocjonalna [...]”, co jest sprzeczne wprost z ustawową definicją zabytków wyrażoną w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która obiektywizuje konkretne wartości.

WSA w Białymstoku w nieuprawniony sposób traktuje wojewódzką ewidencję zabytków jako prawną formę ochrony zabytków, pisząc w uzasadnieniu na s. 12: „Ustanowienie formy ochrony zabytków wiąże się w sposób oczywisty z ograniczeniem wykonywania uprawnień właścicielskich wobec chronionego zabytkowo obiektu, które muszą ustąpić wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, sprawiającej – stosownie do art. 3 pkt 1 ustawy – że zachowanie zabytku leży w interesie społecznym” – które to stanowisko jest nie do pogodzenia z treścią art. 7 i art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dodatkowo niepokój budzi traktowanie przez Sąd czynności materialno-technicznej w sposób zastrzeżony dla prawnych form ochrony zabytków wskazanych w art. 7 ustawy.

## **5. Rola zasad ogólnych K.p.a. w niedoformalizowanym postępowaniu prowadzonym poza regulacją K.p.a.**

Należy zatem zadać pytanie, czy zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>26</sup> mają znaczenie tylko dla wskazanych w nim postępowań, czy może ich zakres oddziaływania jest szerszy? Postępowanie administracyjne bliższe jest postępowaniu inkwizycyjnemu niż kontradyktoryjnemu<sup>27</sup>. Udział w nim bierze najczęściej organ oraz podmiot podporządkowany, któremu organ może we władczy sposób określić sytuację prawną. Biorąc to pod uwagę, zasady ogólne postępowania

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 572 (dalej: K.p.a.).

<sup>27</sup> Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Zagadnienia ogólne, w: Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2017, s. 16.

administracyjnego wyrażone w K.p.a. stanowią wypracowaną przez pokolenia „zdo-  
bycz cywilizacyjną”, od której stosowania ustawodawca wraz z częścią władzy sądow-  
niczej próbuje się uchylić przy wykładni norm związanych z wojewódzką ewidencją  
zabytków. J. Zimmermann o zasadach ogólnych postępowania administracyjnego  
pisze, że „od początku istnienia Kodeksu tj. od 1960 r., stanowią jedyny uporząd-  
kowany, normatywny katalog zasad, traktowany w nauce jako pewna namiastka  
części ogólnej prawa administracyjnego. W literaturze i w orzecznictwie Naczelnego  
Sądu Administracyjnego zwrócono bowiem od razu uwagę na to, że zasady ogólne  
kodeksu postępowania administracyjnego wykraczają swoją treścią znacznie poza  
kwestie procesowe i część z nich może być zaliczona do administracyjnego prawa  
materialnego albo stanowi wskazówki interpretacyjne dla wykładni tego prawa.  
Ich ważna rola polega również na tym, że wiele z nich, wprowadzając różne istotne  
obowiązki organów administracji publicznej, ustala jednocześnie – na zasadzie  
odbicia – ważne prawa obywateli (tzw. prawa refleksowe). Uznano więc, że zasa-  
dy ogólne kodeksu postępowania administracyjnego, a przynajmniej znaczna ich  
część, powinny być realizowane przez organy administracji publicznej w każdej  
ich działalności, także poza postępowaniem administracyjnym, zmierzającym do  
wydania decyzji”<sup>28</sup>. Należy zatem założyć, że o ile zasady ogólne K.p.a. wyznaczają  
organowi administracji publicznej pożądany wzór zachowania (np. w K.p.a. za-  
sada praworządności – art. 6, prawdy obiektywnej – art. 7, budowania zaufania –  
art. 8, umożliwienia udziału strony w każdym stadium postępowania – art. 10 itp.),  
to wydaje się, iż pomijanie niektórych zasad ogólnych K.p.a. w postępowaniach  
nieobjętych wprost zakresem stosowania K.p.a. może nawet prowadzić do błędu  
formalizmu w stosowaniu prawa<sup>29</sup> lub nadużycia prawa przez organ administracji  
publicznej. Trzeba zauważyć, że istnieje możliwość nadużycia prawa także w pra-  
wie administracyjnym<sup>30</sup>. Tym bardziej zastanawiający jest opór niektórych sądów  
przed korzystaniem z dorobku poprzednich pokoleń w zakresie zasad postępowania  
administracyjnego<sup>31</sup>. Z jednej strony K.p.a. wskazuje zakres swojego obowiązy-  
wania, z drugiej zaś zawiera szereg ww. zasad uniwersalnych dla każdego rodzaju  
postępowania przed organem administracji publicznej. Dylemat ten rozstrzygnął  
WSA w Białymstoku na niekorzyść ww. zasad, stwierdzając, że „trafiają w próżnię

<sup>28</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 90–91.

<sup>29</sup> Szczegółowo o tym błędzie zob. M. Matczak, *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu pra-  
wa*, Warszawa 2007.

<sup>30</sup> Zob. o problemie nadużycia prawa w: J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*,  
Warszawa 2018.

<sup>31</sup> Por. o sprawiedliwości międzypokoleniowej w: P. Dobosz, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w pra-  
wie administracyjnym*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych...*

wszystkie zarzuty skargi naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym zasad prowadzenia administracyjnego postępowania wedle reguł wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego” (s. 6 uzasadnienia). Powstaje pytanie, co w zamian, w miejsce tych zasad? Jest to stanowisko prowadzące do sądowego uznania samowoli organu w zakresie postępowania w sprawie wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków i taki „samowolny” charakter ta instytucja wówczas przybiera. Niemniej należy odnotować, iż postępowania związane z włączeniem do ewidencji zabytków są w opinii niektórych sądów administracyjnych poddane zasadom ogólnym K.p.a.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Lublinie, II SA/Lu 1119/16<sup>32</sup>: „jakkolwiek w postępowaniu, w którym podjęto zaskarżoną czynność, nie stosuje się zasadniczo przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, to nie oznacza, że do oceny legalności działania organu nie mają zastosowania zasady ogólne wyrażone w tym Kodeksie. Jak przyjmuje się bowiem jednolicie w doktrynie i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego wykraczają swoją treścią znacznie poza kwestie procesowe i część z nich może być zaliczona do administracyjnego prawa materialnego albo stanowi wskazówki interpretacyjne dla wykładni tego prawa. Ich ważna rola polega również na tym, że wiele z nich, wprowadzając różne istotne obowiązki organów administracji publicznej, ustala jednocześnie – na zasadzie odbicia – ważne prawa obywateli (tzw. prawa refleksowe). Dlatego też wskazuje się, że zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego, a przynajmniej ich znaczna część, powinny być realizowane przez organy administracji publicznej w każdej ich działalności, także poza postępowaniem administracyjnym, zmierzającym do wydania decyzji (zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 93).

Trzeba zatem podkreślić, że kontrola legalności zaskarżonej czynności materialno-technicznej obejmować powinna także ocenę jej zgodności z zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza z zasadą zaufania (art. 8 K.p.a.) oraz zasadą prawdy materialnej (art. 7 K.p.a.). Oczywiście jest bowiem, że standardy postępowania wynikające z tych zasad, jak wskazano wyżej, winny być uwzględniane w działalności organów administracji publicznej, niezależnie od tego, czy mieszczą się one w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym czy też nie. Niewątpliwie bowiem obie te zasady są składowymi elementami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

---

<sup>32</sup> LEX nr 2316269, dotyczący sporządzenia karty zabytku i umieszczenia nieruchomości w wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Zauważyć należy najpierw, że, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, uprawnień organu administracji nie można interpretować w ten sposób, iż w razie wątpliwości należy załatwić sprawę na niekorzyść obywatela. Przeciwnie, wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny, tylko bowiem takie postępowanie może pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa (por. przykładowo wyrok NSA z dnia 23 września 1982 r., II SA 1031/82). W myśl bowiem art. 8 K.p.a. organy administracji publicznej mają obowiązek podejmować działania w sposób budzący zaufanie obywateli do władzy publicznej. Treść tej zasady w oczywisty sposób ma odniesienie do procedury prowadzenia ewidencji zabytków, albowiem niewątpliwie umieszczenie zabytku stanowiącego nieruchomość, w tej ewidencji, wpływa na prawa i obowiązki jej właściciela bądź użytkownika wieczystego (zob. M. Karcz-Kaczmarek, *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, w: M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 888 i n.) – uważa WSA w Lublinie.

Przywołać należy również uzasadnienie wyroku WSA w Krakowie w sprawie sporządzenia karty zabytku i umieszczenia w wojewódzkiej ewidencji zabytków nieruchomości. „W pierwszej kolejności trzeba stwierdzić, że organ będący wykonawcą zaskarżonej czynności materialnotechnicznej dopuścił się naruszenia przepisów ogólnych standardów postępowania zawartych w k.p.a. w postaci zasad ogólnych postępowania administracyjnego [wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lutego 2018 r., II SA/Kr 1570/17], w tym zwłaszcza art. 7 k.p.a. (zasady prawdy materialnej), art. 8 k.p.a. (zasady pogłębiania zaufania uczestników do władzy publicznej) oraz art. 9 k.p.a. (zasady udzielania informacji), w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy i uzasadniającym bezskuteczność kwestionowanej czynności. Należy mieć bowiem na względzie, że standardy postępowania wynikające z tychże zasad ogólnych k.p.a. powinny być uwzględniane w działalności organów administracji, niezależnie od tego, czy mieści się ona w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, czy też nie. Dlatego ocena legalności działania organu w przedmiocie sporządzenia karty zabytku i umieszczenia nieruchomości w wojewódzkiej ewidencji zabytków musi odbywać się z uwzględnieniem zasad ogólnych wyrażonych w kodeksie, mimo że w postępowaniach, w których podejmuje się takie oraz wszelkie inne czynności materialno-techniczne, zasadniczo nie stosuje się przepisów k.p.a. Takie stanowisko zostało wyrażone również w doktrynie i orzecznictwie. Jak podkreślił WSA w Lublinie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2017 r. (II SA/Lu 1119/16, LEX nr 2316269), w toku postępowania zmierzającego do wpisania nieruchomości do wojewódzkiej ewidencji

zabytków, właściwy organ administracji publicznej jest zobowiązany do wnikliwego i wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego, stosownie do reguł wynikających z art. 6, 7 i 8 k.p.a. Przepisy te bowiem stanowią, że obowiązkiem organów administracji jest przede wszystkim działanie z zachowaniem przepisów prawa, co wyraża się między innymi w tym, że zobowiązane są one podejmować – z urzędu lub na wniosek stron – wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz prowadząc postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. (sygn. akt II SA/Lu 1119/16, LEX nr 2316269)” – stwierdza WSA w Krakowie.

Czy ustawa wyodrębnia jakieś wstępne środki ochrony zabytków? Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Wbrew poglądom Naczelnego Sądu Administracyjnego ww. ewidencja nie jest wstępnym środkiem ochrony zabytków i nie może nim być, gdyż ustawodawca dla tej ewidencji przewidział inny cel. Poglądy NSA w tym zakresie należy ocenić jako wewnętrznie sprzeczne. Jakkolwiek akceptują one ww. ewidencję jako wstępny środek ochrony, to zarazem piszą o tym, że rzeczona ewidencja nie jest żadną z prawnych form ochrony, jednocześnie odmawiając stosowania K.p.a. w postępowaniu<sup>33</sup>. Czy jednak takie pojmowanie włączenia do wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz procedowania z pominięciem ww. zasad K.p.a. jest realizacją interesu społecznego? Dobro wspólne i dobro jednostki mogą zaistnieć, gdy realizowane są w systemie prawa wartości, takie jak: sprawiedliwość społeczna wyrażająca się w proporcjonalności ingerencji administracji, równość wobec prawa, pomocniczość, decentralizacja, prawo dobre moralnie, wysoka jakość prawa. Praworządność (por. art. 6 K.p.a.), prawda obiektywna (por. art. 7 K.p.a.) czy zaufanie do organów administracji publicznej (por. art. 8 K.p.a.) wydają się niezbędną podstawą każdego postępowania administracyjnego. Wartości te są również podstawą państwa solidarnego oraz całego systemu ochrony zabytków<sup>34</sup>. Omawiany wyżej

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 r., II OSK 1926/17, LEX nr 2569490: „Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 8 maja 2018 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej [...] Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Lu 1119/16 w sprawie ze skargi [...] Sp. z o.o. z siedzibą w W. na czynność [...] Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia [...] sierpnia 2016 r. w przedmiocie sporządzenia karty zabytków i umieszczenia nieruchomości w wojewódzkiej ewidencji zabytków 1. oddała skargę kasacyjną, 2. zasądza od [...] Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na rzecz [...] Sp. z o.o. z siedzibą w W. kwotę 500 (pięćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego”.

<sup>34</sup> Por. K. Zeidler, *Spór wartości w prawie ochrony dóbr kultury*, w: *Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2004, s. 89: „Prawo ochrony dóbr kultury czy też inaczej prawo ochrony zabytków jest zasadniczą częścią prawa kultury i sztuki. Przedmiotem jego regulacji jest ochrona kulturalnej spuścizny poprzednich pokoleń. Może być ono analizowane na wielu

wyrok WSA w Białymstoku odmawia zasadam ogólnym K.p.a. waloru obowiązywania w postępowaniu w sprawie wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków. Przykłady skutków niestosowania zasad ogólnych K.p.a. w wyłączeniu obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków można by mnożyć. Gdyby brać pod uwagę to, że wyłączenie z wojewódzkiej ewidencji zabytków nie jest postępowaniem prowadzonym na podstawie zasad cywilizowanego postępowania wyrażonego w zasadach ogólnych K.p.a., to zasadę praworządnego działania opierać należałoby na art. 7 Konstytucji RP (pomijając art. 6 K.p.a.), a sprowadzając sytuację do absurdu, nie można byłoby oczekiwać, że organ administracji publicznej będzie dążył do poznania prawdy obiektywnej, nie będzie mieć zastosowania zasada współdziałania ww. organów ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Sprawność działania należałoby wywodzić z preambuły Konstytucji RP. Nie należałoby oczekiwać prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania – a zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania wywodzić z Konstytucji RP. Pominąć też trzeba by zasadę nieodstępowania bez uzasadnionej przyczyny od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Wnioskodawca nie mógłby oczekiwać należytego i wyczerpującego informowania go o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jego praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (skoro to postępowanie nie podlegałoby przepisom K.p.a. w zakresie zasad ogólnych). Również organ administracji publicznej mógłby nie zwracać uwagi na konieczność czynnego udziału strony (wnioskodawcy) w postępowaniu. Mógłby np. zdecydować o odmowie wyłączenia obiektu z omawianej ewidencji w dowolnym momencie takiej pozakodeksowej „procedury”. Wojewódzki konserwator zabytków nie musiałby wyjaśniać wnioskodawcy zasadności przesłanek, którymi kieruje się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji (w tym wypadku negatywnego stanowiska organu) bez potrzeby stosowania środków przymusu. Nie znalazłaby także zastosowania norma stanowiąca, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie

---

plaszczynach i dlatego przyjmując podział wedle sposobu regulacji, można wyróżnić w szczególności zagadnienia administracyjnoprawne (np. organizacja służby konserwatorskiej i postępowanie przed organami ochrony dóbr kultury), zagadnienia karnoprawne (np. karnoprawna ochrona dóbr kultury, kontratyp twórczości artystycznej), czy też zagadnienia cywilnoprawne (np. cywilnoprawna ochrona dóbr kultury, prawa do utworu jako prawa do niematerialnego dobra kultury)”.

wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, a sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. W tym wypadku także trzeba posiłkować się preambułą Konstytucji RP. Również o dwuinstancyjność należałoby pytać w kontekście Konstytucji RP, a nie K.p.a. Biorąc to pod uwagę, charakter prawny wojewódzkiej ewidencji zabytków można nakreślić na podstawie wyłączenia z tej ewidencji budynków w następujący sposób.

Jeśli pominąć K.p.a., jest to ewidencja, z której wyłączenie powinno opierać się również na konstytucyjnych normach – co do procedury wyłączenia, „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność” – jak stanowi preambuła Konstytucja RP, a zgodnie z jej art. 7 wojewódzki konserwator zabytków powinien postępować „na podstawie i w granicach prawa”. Należy pamiętać, że własność zalicza się do praw obywatelskich. Obecna procedura wyłączenia budynku z ww. ewidencji nie przewiduje kontroli instancyjnej, a zgodnie z brzmieniem art. 78 Konstytucji RP: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Skoro Konstytucja RP rozróżnia „orzeczenia i decyzje”, to można postawić pytanie o zgodność z Konstytucją RP obecnych uregulowań w zakresie kontroli instancyjnej, jako że czynność niebędąca decyzją o włączeniu lub wyłączeniu z ww. ewidencji rzutuje na prawa i obowiązki właściciela domniemanego „zabytku”? Należy zadać pytanie, czy ww. ewidencja jest sposobem „strzeżenia” dziedzictwa narodowego w rozumieniu art. 5 Konstytucji RP, które ma przejawiać się we władczym wyrażaniu poglądów organu administracji publicznej wobec podmiotów względem ww. organów zewnętrznych, skoro zgodnie z art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jej celem jest stanowienie podstawy „do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy”, a jednocześnie istnieje zamknięty katalog prawnych form ochrony zabytków wskazany przez art. 7 tej regulacji? W świetle art. 7 Konstytucji RP nie da się przypisywać wojewódzkiej ewidencji zabytków celów przez prawo nieprzewidzianych. Za niedopuszczalną należy uznać normę art. 24 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: „Rozporządzenie powinno wskazywać przesłanki, od których spełnienia jest uzależnione włączenie kart ewidencyjnych i adresowych do ewidencji, a także ich wyłączenie z tych ewidencji”. A jaka jest przesłanka wskazana w ww. rozporządzeniu? Jedna przesłanka została już wcześniej omówiona – obiekt przestał być zabytkiem. Zatem ustawodawca odsyła do aktu podustawowego, który odsyła z powrotem do ustawy, gdyż definicja zabytku wyrażona jest w ustawie. Wracając do tytułowego problemu rodzącego pytanie o charakter wojewódzkiej ewidencji zabytków, należy uznać, że aktualnie



jest ona nienazwaną formą ochrony zabytków w sposób nieuprawniony dublującą w pewnych zakresach rejestr zabytków, a ponadto ewidencją o stopniu formalizacji nieadekwatnie niskim w stosunku do celu, jaki spełnia obecnie w systemie prawa. Jednocześnie stanowi narzędzie, które organ administracji publicznej – wojewódzki konserwator zabytków – może wybrać zamiast rejestru zabytków i stosować w ramach „uproszczonej” procedury do szczytkowego stopnia względem tego, co wymagane jest przy prowadzeniu rejestru zabytków. Wyłączenie z ewidencji jest czynnością, której dokonuje wojewódzki konserwator zabytków, co należy zestawić z wykreśleniem z rejestru zabytków, którego dokonuje minister. Można odnieść wrażenie, że obecnie wojewódzka ewidencja zabytków stała się m.in. elementem niemalże dowolnego kreowania „zabytkowości” rzeczy przez organ administracji publicznej. Próba wyłączenia budynku z wojewódzkiej ewidencji zabytków stanowi sytuację, w której nierównorzędność stosunku administracyjnoprawnego wykracza poza ramy państwa prawa, z uwagi na brak „prawa”, brak norm prawnych wskazujących granice władzy organu administracji publicznej.

Podjmując próbę podsumowania, należy skonstatować, że wojewódzka ewidencja zabytków zmieniła charakter prawny i stanowi obecnie nienazwaną formę ochrony zabytków, a procedury wyłączania obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków naruszają zasadę zaufania obywatela do państwa.

W ochronie zabytków w kontekście omawianej ewidencji obserwować można próbę dekodyfikacji procedury, w ramach której stwierdza się występowanie cech zabytku. Konkurencyjność procedur opartych na K.p.a. oraz kreowanych poza K.p.a., dowodzących cech zabytku lub ich braku jest zbędna. Powinny pozostać procedury oparte na K.p.a.

Wojewódzka ewidencja zabytków jako ewidencja kreująca stan prawny w sposób nieuprawniony dubluje w wielu obszarach funkcję rejestru zabytków i jest zbędna w systemie prawa ochrony zabytków w takim charakterze.

Czynność wyłączenia z wojewódzkiej ewidencji zabytków podlega kontroli sądownoadministracyjnej, lecz sądy administracyjne w sposób niekonsekwentny kreują charakter prawny wojewódzkiej ewidencji zabytków, raz traktując ją jako rejestr materialno-techniczny (np. NSA), a innym razem jako instrument prawny ochrony zabytków (por. omawiany wyżej wyrok WSA w Białymstoku).

Sądy administracyjne w sposób niekonsekwentny dopuszczają lub nie dopuszczają stosowania zasad ogólnych K.p.a. w postępowaniu w sprawie włączenia i wyłączenia obiektu z wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Wyłączenie z omawianej ewidencji polega obecnie na ocenie cech zabytkowych obiektu włączonego do niej względem stanu z okresu sporządzenia karty w porównaniu ze stanem z czasu wniesienia wniosku o wyłączenie. Nie zakłada się, że samo

sporządzenie karty mogło być błędne i nie przewiduje się weryfikacji zasadności włączenia obiektu do omawianej ewidencji.

## **6. Nieadekwatność stopnia formalizacji rodzi nieproporcjonalność ingerencji państwa w prawa podmiotowe**

O adekwatności doboru środków do celów legislacyjnych wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2007 r.<sup>35</sup> „Oceniając proporcjonalność zaskarżonej regulacji, trzeba wziąć pod uwagę ogólne zasady decydujące o niekonstytucyjności regulacji ustawowej z uwagi na brak proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji «konieczności». W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (zob. w szczególności wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18)”. Normy prawne kreujące wyłączanie budynku z wojewódzkiej ewidencji zabytków należy uznać w świetle tych kryteriów proporcjonalności za nieadekwatne do prawdziwego celu tej ewidencji.

Ustawowa definicja zabytku odnosi się do stanu faktycznego rzeczy. Niemniej jednak prawo jest zewnętrznym wobec władzy wykonawczej gwarantem poprawności oceny tych cech zabytkowych. Mając na względzie potrzebę ochrony zabytków i realizacji dobra wspólnego, pojawia się pytanie o gwarancje realizacji interesu

---

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, Dz. U. z 2007 r. Nr 48, poz. 327.

indywidualnego. Czy charakter prawny wojewódzkiej ewidencji zabytków ma dla właściciela „domniemanego zabytku” (np. budynku włączonego do ww. ewidencji, a niewpisanego do rejestru zabytków) charakter krzywdzący w aspekcie gwarancji realizacji jego praw podmiotowych? Celowo przejdę tu sytuację, pisząc o „domniemanym zabytku”, gdyż ww. ewidencja zgodnie z art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozornie nie kwalifikuje obiektu jako zabytku względem podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Obserwując normy prawne kreujące wojewódzką ewidencję zabytków oraz związane z nimi orzecznictwo sądów administracyjnych, można odnieść wrażenie, że właściciel budynku włączonego do ww. ewidencji, a niewpisanego do rejestru zabytków nieruchomości znajduje się w pułapce prawnej jeśli chodzi o dochodzenie realizacji właścicielskich praw podmiotowych. Dodatkowo należy stwierdzić, że stawianie właściciela budynku w sytuacji włączenia obiektu do ewidencji zabytku, bez wpisania budynku do rejestru zabytków jest sytuacją nieakceptowalną moralnie. Regulacja, która umożliwia takie działanie, również jest niezasadna z uwagi na rejestr zabytków i możliwość skorzystania z tego narzędzia przez organ administracji publicznej (ten sam organ – wojewódzkiego konserwatora zabytków), który z jakichś powodów nie korzysta z wpisu do rejestru w wielu przypadkach.

Podstawową formalizacją procedury administracyjnej jest K.p.a., choć w przypadku omawianej ewidencji zrezygnowano z tej procedury, tworząc przestrzeń niedoformalizowania. Dopóki ww. ewidencja była tylko zbiorem nierodzającym żadnych wtórnych konsekwencji wobec praw podmiotowych, problem nie był aż tak wyraźny. Właściwa formalizacja zapewnia bezpieczeństwo interesantowi i urzędnikowi. W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się dwa modele formalizacji, które mogą obejmować cele i struktury albo cele, struktury i sposoby działania<sup>36</sup>. Formalizacja – jak pisze J. Łukasiewicz – „jest procesem nadającym cechy trwałości instytucji i gotowości realizacji celów, a zarazem w określonych warunkach niwelujących niepewność działania”<sup>37</sup>. „W opisach procesów formalizacji używa się często określenia: wzorzec. Ponieważ charakter wzorców działania wynika z istoty procesu formalizacji, dlatego też koniecznym staje się przypomnienie tego pojęcia. Formalizacja to opis systemu lub jego działania w języku formalnym, czyli operacja przyporządkowania symboli do wyrażen w językach nieformalnych, lecz zawierających

<sup>36</sup> Zob. J. Łukasiewicz, *Słowo o metodach działania administracji publicznej*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 200–201. Autor powołuje się na poglądy A. Błasia.

<sup>37</sup> J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Lublin 1990, s. 57.

określoną treść, a zarazem stanowiących odbicie określonych stanów rzeczywistych lub tylko pomyślanych. Jest to opis systemu utrwalający cele i struktury działań, opis złożony z wyrażeń w języku formalnym. Wyrażenia można traktować jako regułę zawartą we wzorcach działania, czyli sposobach postępowania w określonych sytuacjach ocenianych jako szczególnie poprawne ze względu na przyjęty system wartości i zalecane do maksymalnie wiernego odtwarzania przez osoby, do których są kierowane<sup>38</sup>. I dalej dodaje: „Wzorzec działania to zobiektywizowana w pewien sposób reguła zachowania, której zadaniem jest nadanie działaniom ludzkim określonego sposobu zachowania”<sup>39</sup>. W określaniu wzorców zachowania w postępowaniu administracyjnym ważne jest, by wzorzec nie przesłonił celu, który przy jego pomocy trzeba osiągnąć. Opisując charakter prawny wojewódzkiej ewidencji zabytków, nie sposób ustrzec się wrażenia, że niedoformalizowanie tej ewidencji stwarza zbyt daleko idące możliwości dowolności działania wojewódzkiego konserwatora zabytków przy włączaniu i wyłączeniu obiektów z tej ewidencji.

## Bibliografia

- Dobosz P., *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak, Warszawa 2015.
- Jagielska-Burduk A., *Zabytek ruchomy*, Warszawa 2011.
- Karcz-Kaczmarek M., *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak, Warszawa 2015.
- Łukaszewicz J., *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Lublin 1990.
- Łukaszewicz J., *Słowo o metodach działania administracji publicznej*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008.
- Matczak M., *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007.
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.
- Parchomiuk J., *Kontrola kompetencji dyskrejonalnych organów ochrony zabytków w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2019, nr 6.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.

<sup>38</sup> Tamże, s. 76; por. T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013.

<sup>39</sup> J. Łukaszewicz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 77.

- Sienkiewicz T., *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013.
- Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, wyd. 8, Warszawa 1993.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Zagadnienia ogólne*, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2017.
- Zalasińska K., *Ochrona zabytków*, Warszawa 2010.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.
- Zeidler K., *Spór wartości w prawie ochrony dóbr kultury*, w: *Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2004.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.



## Problemy prawne związane z nadzorem nad spółką ważną dla rozwoju gminy

Legal problems related to the supervision of a company important for the development of a municipality

Правовые вопросы, связанные с надзором за компанией, имеющей важное значение для развития гмины

Юридичні проблеми, пов'язані з наглядом за товариствами, важливими для розвитку муніципалітету (гміни)

DOMINIK TYRAWA

Dr hab., Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
e-mail: dominik.tyrawa@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6385-9726>

**Streszczenie:** Celem artykułu jest analiza przyczyn nieefektywnego nadzoru nad komunalnymi spółkami na przykładzie spółek gminnych, w zakresie przedmiotu działalności tychże spółek i jego niezgodności z przepisami samorządowymi, tj. ustawą o gospodarce komunalnej w związku z ustawą o samorządzie gminnym. Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, najbliższa człowiekowi zamieszkującemu na jej terytorium, działa m.in. w oparciu o konstytucyjną zasadę pomocniczości i decentralizacji. Gmina jest *de facto* urzeczywistnieniem tych konstytucyjnych zasad. Jednostka ta wykonując zadania z zakresu użyteczności publicznej, korzysta z szeregu uprawnień i instytucji dedykowanych do realizacji tych zadań. Taka działalność jest możliwa zarówno w ramach sfery użyteczności publicznej, jak i poza nią. Szereg wyjątków, wskazanych w ustawie o gospodarce komunalnej, jak również niejednoznaczność przepisów powoduje, że gminy w ramach prowadzonej działalności niejednokrotnie dokonują interpretacji tych przepisów w sposób rozszerzający i niemający podstaw prawnych. Jednocześnie system nadzoru nad takim działaniem budzi szereg wątpliwości faktycznych i prawnych, co przekłada się na brak efektywności w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** prawo administracyjne, prawo samorządu terytorialnego, gospodarka komunalna, spółka ważna dla rozwoju gminy, nadzór

**Summary:** This article analyses the reasons for ineffective supervision of public utility enterprises, using municipal companies as an example, regarding their activity and incompatibility with local government regulations, namely the Municipal Services Management Act in conjunction with the Municipal Self-Government Act. As the closest local government unit to the people, the municipality operates on the constitutional principle of subsidiarity and decentralisation. The municipality *de facto* embodies these constitutional principles. This unit uses several powers and institutions dedicated to public service to carry out its tasks. Such activities are possible both within and outside the sphere of public utility. A number of exceptions indicated in the Municipal Services Management Act and the ambiguity of the provisions result in municipalities often interpreting these provisions expansively without any legal basis in the course of their activities. At the same time, the supervision system of such activities raises some factual and legal doubts, which translates into a lack of efficiency in this respect.

**Key words:** administrative law, local government law, municipal services management, company important for the development of the municipality, supervision

**Резюме:** Целью данной статьи является анализ причин неэффективного надзора за коммунальными предприятиями на примере гминных предприятий, с учетом предмета деятельности этих предприятий и его несоответствия нормативным актам местного самоуправления, т. е. Закону о коммунальном хозяйстве в связи с Законом о гминном самоуправлении. Гмина как единица местного самоуправления, наиболее приближенная к населению, проживающему на её территории, действует, в частности, на основе конституционного принципа субсидиарности и децентрализации. Гмина является фактическим воплощением этих конституционных принципов. При выполнении задач, представляющих общественный интерес, этот субъект использует ряд полномочий и институтов, предназначенных для выполнения этих задач. Такая деятельность возможна как в сфере коммунального хозяйства, так и за ее пределами. Ряд исключений, указанных в Законе о коммунальном хозяйстве, а также неоднозначность его положений приводят к тому, что гмины в ходе своей деятельности часто толкуют эти положения в расширительном смысле, не имея на то правовых оснований. В то же время система надзора за такой деятельностью вызывает ряд фактических и юридических сомнений, что приводит к отсутствию эффективности в этом направлении.

**Ключевые слова:** административное право, законодательство местного самоуправления, коммунальное хозяйство, компания, имеющая важное значение для развития гмины, надзор

**Анотація:** Метою статті є аналіз причин неефективності нагляду за діяльністю комунальних товариств на прикладі муніципальних товариств, з огляду на предмет їхньої діяльності та його невідповідність нормативно-правовим актам місцевого самоврядування, тобто Закону "Про муніципальне управління" у зв'язку з Законом "Про місцеве самоврядування". Муніципалітет (гміна) як одиниця місцевого самоврядування, найбільш наближений до людей, які проживають на його території, діє, між іншим, на основі конституційного принципу субсидіарності та децентралізації. Муніципалітет є фактичною реалізацією цих конституційних принципів. Цей суб'єкт, виконуючи завдання суспільної користі, використовує низку повноважень та інституцій, призначених для виконання цих завдань. Така діяльність можлива як в межах сфери публічного управління, так і поза її межами. Ряд винятків, зазначених у Законі "Про муніципальне управління", а також неоднозначність положень призводять до того, що в процесі своєї діяльності муніципалітети часто тлумачать ці положення розширено, не маючи на те правових підстав. Водночас система нагляду за такою діяльністю викликає низку фактичних і правових сумнівів, що призводить до недостатньої ефективності в цьому відношенні.

**Ключові слова:** адміністративне право, право місцевого самоврядування, муніципальне управління, товариство, важливе для розвитку муніципалітету, нагляд

## Wstęp

Efektywne wykonywanie zadań publicznych wymaga stworzenia adekwatnych form bądź instytucji. Jest to szczególnie zadanie ustawodawcy. W przypadku działania jednostek samorządu terytorialnego jedną z takich form działania będzie wykonywanie zadań z wykorzystaniem spółki ważnej dla rozwoju gminy, czyli instytucji wprowadzonej do polskiego systemu prawnego przez ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>1</sup>.

Problematyka funkcjonowania wskazanej spółki jest wieloaspektowa. Opracowanie stanowić będzie analizę jednego ze szczególnych aspektów działania,

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 679.



tj. nadzoru nad tymże podmiotem, w kontekście zadań tego podmiotu do wykonania. Wątpliwości prawne, wątpliwe podstawy działania tychże podmiotów wielokrotnie stawały się przedmiotem analizy kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli. Z wniosków pokontrolnych należy przede wszystkim przywołać mówiący o tym, że podmioty te wykonują niejednokrotnie zadania, które nie dość, że pozostają poza sferą dozwolonego przez prawo działania, to jeszcze wkraczają w obszar, który winien pozostawać domeną podmiotów prywatnych. W związku z tym wydaje się, że instytucja nadzoru w tym przypadku nie jest skuteczna, a co za tym idzie trzeba wskazać przyczyny takiej nieefektywności. Główny problem badawczy niniejszego opracowania stanowią kwestie analizy przyczyn nadużyć w zakresie działania spółek ważnych dla rozwoju gminy. Przyczyny te wynikają z nadinterpretacji możliwości działania takich spółek poza sferą użyteczności publicznej, a także poza sferą wykonywania zadań, które powierzył ustawodawca do wykonania gminom, gdzie jedną z form organizacyjnych dedykowaną do takich działań będzie właśnie spółka ważna dla rozwoju gminy. Analiza danych z tego obszaru pozwala stwierdzić, że z jednej strony ustawodawca stworzył rozbudowany katalog wyjątków w tym zakresie, co sprzyja działaniom niemającym podstaw prawnych w obowiązującym stanie prawnym, a jednocześnie niedomaga system nadzoru nad działalnością tychże podmiotów. Tym samym jako problem badawczy niniejszego opracowania należy wskazać analizę przyczyn faktycznych oraz przepisów i norm prawnych, które leżą u podstaw niewłaściwych, niedopuszczalnych przez prawo działań w tym zakresie.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie modelu nadzoru nad tzw. spółkami komunalnymi (na przykładzie spółek gminnych) i wskazanie prawnych problemów związanych z tą instytucją w kontekście nieefektywności tego nadzoru, czego potwierdzeniem są funkcjonujące w przestrzeni prawnej spółki, które wykraczają przez przedmiot swej działalności, poza sferę dopuszczalną przez prawo dla tego typu podmiotów. Jako pierwszą z tez należy przyjąć twierdzenie, iż ustawodawca w ustawie o gospodarce komunalnej wskazał wyjątki (umożliwiające działanie tego typu podmiotów poza sferą użyteczności publicznej) w zakresie działania spółek komunalnych w nieprecyzyjny sposób, co powoduje, że podmioty odpowiedzialne za ich powołanie wykraczają poza dopuszczalną przez prawo sferę działalności (przedmiot działalności) oraz – jako drugą tezę – twierdzenie, że model nadzoru nad już funkcjonującymi spółkami (w zakresie przedmiotu działalności) jest nieefektywny, gdyż nie prowadzi go podmioty wyspecjalizowane, tj. organ nadzoru, jakim jest wojewoda i na dalszym etapie sąd administracyjny, a sądy powszechne, które nie koncentrują się na elementach administracyjnoprawnych, lecz prywatnoprawnych. Aby zweryfikować wskazane wyżej tezy badawcze, wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną.

## 1. Gmina jako podmiot realizujący zadania publiczne w świetle zasady decentralizacji i zasady pomocniczości

System funkcjonowania organów terenowych w Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje co do zasady działania dwóch odrębnych od siebie struktur, tj. administracji rządowej oraz administracji samorządowej. W ramach jednostek samorządu terytorialnego podstawową jednostką jest gmina, która w zakresie swojego działania zajmuje się wykonywaniem wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego czy administracji rządowej<sup>2</sup>. Jednocześnie ustawodawca zdecydował, że działalność gmin będzie miała charakter najszerszy ze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i będzie polegała na wykonywaniu wszystkich zadań publicznych, które nie są zastrzeżone dla powiatów i województw<sup>3</sup>. Działalność w tym zakresie ciągle ewoluuje, istotnymi pozostają czynniki zewnętrzne, które także można zaobserwować w obszarze gospodarki komunalnej<sup>4</sup>.

W ramach wskazanego wyżej twierdzenia mamy do czynienia z realizacją konstytucyjnej zasady decentralizacji, którą należy rozumieć jako „rozdzielenie zadań (działań) administracyjnych na różne organizacje, którymi są osoby prawne prawa publicznego”<sup>5</sup>. Trzeba zauważyć, że samorząd terytorialny, a co za tym idzie gmina, jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, która wykonuje przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność<sup>6</sup>. Nie wolno także pomijać innych form organizacyjno-prawnych, które wpisują się w istotę decentralizacji<sup>7</sup>. Jednocześnie należy pamiętać, że decentralizacja nierozzerwalnie związana jest z człowiekiem, tzn. w ramach zasady wolności uczestnictwa w przestrzeni publicznej człowieka pozostawia się określoną sferę do zagospodarowania

---

<sup>2</sup> Por. art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1940 z późn. zm.

<sup>3</sup> Art. 163 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>4</sup> I. Hoffman, M. Karpiuk, *E-administration in Polish and Hungarian Municipalities – a Comparative Analysis of the Regulatory Issues*, *Lex localis – Journal of Local Self-Government* 2022, t. 20, nr 3, s. 618.

<sup>5</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

<sup>6</sup> K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 15.

<sup>7</sup> Przykładowo można wskazać samorząd zawodowy (por. J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, *Samorząd Terytorialny* 2021, nr 1-2, s. 62-74) czy instytucję partycypacji społecznej (por. M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015).

tymże podmiotom, co wpisuje się we wskazaną zasadę<sup>8</sup>. Samą decentralizację można opisywać przez pryzmat człowieka, a dokładniej koncepcje personalistyczne opisujące zjawisko administracji publicznej<sup>9</sup> i bez wątpienia jest to zjawisko praktyczne<sup>10</sup>.

Przy opisie sposobu realizacji zadań publicznych przez gminy nie należy również zapominać, że taka konstrukcja organizacyjno-prawna wynikać będzie z konstytucyjnej zasady pomocniczości. Wedle tej zasady zadania publiczne winny być wykonywane na najniższym szczeblu, najbliżej jednostki zainteresowanej realizacją tego zadania, a ich prawne i organizacyjne przekazanie na wyższy szczebel powinno mieć miejsce tylko ze względu na lepsze organizacyjne i techniczne możliwości ich wykonania<sup>11</sup>. Oznacza to, że pomocniczość realizowana jest z wykorzystaniem specyficznych narzędzi, takich jak decentralizacja<sup>12</sup>. Zaletą tej zasady jest „uwzględnianie wolności jednostki i dobra ogółu. Oparty na niej porządek polityczny skuteczniej chroni państwo od przeciążenia zbędnymi zadaniami. Zasada subsydiarności zobowiązuje do występowania przeciwko koncentracji władzy tak politycznej, jak i gospodarczej. [...] Zasada subsydiarności deklaruje celowość podziału zadań i kompetencji pomiędzy mniejszą wspólnotą (gminę) a większą wspólnotą (państwem, regionem)”<sup>13</sup>.

Realizacja ustawowych zadań gminy zgodnie z zasadą pomocniczości polega na tym, że gmina ma obowiązek prowadzić działalność gospodarczą związaną z realizacją zadań łączących się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb swoich mieszkańców<sup>14</sup>. Katalog tych zadań wynikać będzie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zawierającego przykładowe wyliczenie zadań własnych gminy<sup>15</sup>. Działalność gmin obejmuje zarówno wykonywanie działań publicznych, jak i działalność wykraczającą poza te działania, czyli działalność gospodarczą<sup>16</sup>. Podejmując się oceny i odpowie-

<sup>8</sup> M. Karpiuk, *Istota decentralizacji administracji publicznej*, Przegląd Prawno-Ekonomiczny 2009, nr 3, s. 25; tenże, *The Local Government's Position in the Polish Cybersecurity System*, Lex localis – Journal of Local Self-Government 2021, t. 19, nr 3, s. 610.

<sup>9</sup> Por. S. Fundowicz, *Zasada decentralizacji administracji publicznej w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Roczniki Nauk Prawnych 2021, t. 31, nr 3, s. 8.

<sup>10</sup> B. Brezovnik, *Decentralization in Theory and Practice*, Lex localis – Journal of Local Self-Government 2008, t. 6, nr 1, s. 87.

<sup>11</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 141.

<sup>12</sup> M. Chlipała, *Pomocniczość, decentralizacja, samodzielność jako podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia*, Roczniki Nauk Prawnych 2005, t. 15, nr 2, s. 385.

<sup>13</sup> A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zwyczajnego doktora habilitowanego Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 762.

<sup>14</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 209.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2020 r., III SA/Gl 1102/19, LEX nr 3015326.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 października 2019 r., I SA/Go 589/19, LEX nr 2742557.

dzi na pytanie, czy dany rodzaj działalności jest wykonywaniem wyłącznie działań publicznych, czy też jest działalnością gospodarczą, trzeba dokonywać oceny indywidualnej w odniesieniu do zaistniałej sytuacji<sup>17</sup>. Wydaje się, że jeśli gmina realizując dane zadanie, korzysta ze środków prawnych o charakterze władczym, działając jako organ władzy publicznej, to nie prowadzi wówczas działalności gospodarczej<sup>18</sup>, podobnie gdy inny podmiot (np. spółka) wyręcza ją w wykonywaniu tych zadań<sup>19</sup>.

## 2. Użyteczność publiczna jako sfera działania gminy

Zadania, które ustawodawca powierzył gminom, są różnorakie, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że oparcie funkcjonowania samorządu terytorialnego o zasadę decentralizacji uniemożliwia jednostkom samorządu terytorialnego kreowanie zadań publicznych przez ten samorząd<sup>20</sup>. Co do zasady zadania te powinny spełniać kryterium użyteczności publicznej, przykładowo w postaci wykorzystania instytucji rekompensaty<sup>21</sup>. Zadaniem użyteczności publicznej<sup>22</sup> są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych<sup>23</sup>. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają podmioty działające jako monopoliści<sup>24</sup> w obszarach, w których brakuje alternatywnych możliwości zaspokajania tych potrzeb, np. w zakresie dostaw wody czy odprowadzania ścieków. Możliwe jest także wskazanie granic użyteczności publicznej, tj. granic społeczno-ekonomicznych oraz technicznych<sup>25</sup>.

<sup>17</sup> D. Tyrawa, *Commercial Operations of Municipalities in Housing Development. On the Conflict between Self-Reliance and Serving People and Sufficiency of Law*, *Studia Prawnicze KUL* 2023, nr 3, s. 133.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2021 r., IV SA/Wa 2661/20, LEX nr 3184738.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2024 r., III SA/Wa 1032/24, LEX nr 3759940.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2018 r., II OSK 2685/18, LEX nr 2628652.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 lutego 2024 r., I SA/Bk 1/24, LEX nr 3694489.

<sup>22</sup> Na temat pojęcia „użyteczność publiczna” zob. J. Gola, *Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 3555. *Przegląd Prawa i Administracji* 2014, nr 98, s. 26-28.

<sup>23</sup> D. Tyrawa, *Commercial Operations...*, s. 133.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2023 r., III SA/Po 279/23, LEX nr 3612973, zob. także A. Albin, *Racjonalne wykonanie zadań w zakresie użyteczności publicznej przez gminy w warunkach monopolu*, *Samorząd Terytorialny* 2023, nr 9, s. 23.

<sup>25</sup> A. Wojtkowiak, *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*. Seria: *Gubernaculum et Administratio* 2006, z. 4, s. 172-173.

Ponadto w art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym dopuszczono możliwość powadzenia działalności gospodarczej przez gminy, a także inne gminne osoby prawne, wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej<sup>26</sup>. Takie działanie jest możliwe wyłącznie w przypadkach, które wskazano w akcie szczególnym, jakim jest wymieniona ustawa o gospodarce komunalnej. Ten rodzaj gospodarowania może być prowadzony w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego<sup>27</sup>, gdzie podmioty te są przede wszystkim narzędziami w rękach gminy<sup>28</sup>, o charakterze publicznoprawnym<sup>29</sup>. W przypadku formy samorządowego zakładu budżetowego można się odwołać do art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>30</sup>. Przepis ten wskazuje przykładowe zadania, które mogą być wykonywane z wykorzystaniem tej formy organizacyjnej<sup>31</sup>. Odmienne prezentuje się kwestia funkcjonowania tzw. spółek komunalnych, gdyż problematyka ich funkcjonowania ma charakter złożony, ponadto doktryna podnosi szereg wątpliwości w odniesieniu do prawidłowości ich działania, jak też wskazuje postulaty zreformowania ich funkcjonowania<sup>32</sup>.

### 3. Działalność gminy poza sferą użyteczności publicznej

Ustawodawca wprowadził możliwość tworzenia spółek prawa handlowego jako spółek komunalnych<sup>33</sup>, które będą działać poza sferą użyteczności publicznej, pod warunkiem spełnienia łącznie dwóch warunków. Pierwszy warunek to istnienie niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym. Drugim warunkiem jest występowanie w gminie bezrobocia, co w znacznym stopniu ujemnie

<sup>26</sup> Problematyka ta dotyczy także działalności samorządu województwa, zob. M. Stec, M. Mączyński, *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, Kontrola Państwa 2016, nr 1, s. 122 i nn.

<sup>27</sup> Art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

<sup>28</sup> R. Szczepaniak, *Podmiotowość prawna spółki komunalnej*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 5, s. 40.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 stycznia 2024 r., II SAB/Rz 112/23, LEX nr 3702457.

<sup>30</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 39 z późn. zm.

<sup>31</sup> Szerzej na temat wątpliwości z tym związanych zob. K. Horubski, *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3555. Przegląd Prawa i Administracji 2014, nr 98, s. 41-43.

<sup>32</sup> G. Kozieł, *Forms of Commercial Companies and Partnerships Designed for Municipal Services Management by the Commune in Polish Law: The Legislation as It Stands (de lege lata) and as It Should Stand (de lege ferenda)*, Lex localis – Journal of Local Self-Government 2020, t. 18, nr 4, s. 675 i nn.

<sup>33</sup> Szerzej na temat zakresu pojęcia „spółka komunalna” zob. W. Gonet, *Spółki komunalne*, Warszawa 2007, s. 24 i nn.

wpływa na poziom życia wspólnoty samorządowej, przy tym zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia<sup>34</sup>. Jednocześnie spółka powołana na takiej podstawie prawnej nie może być wykorzystywana do obejścia przez gminę przepisów wyznaczających dopuszczalny zakres jej aktywności<sup>35</sup>. Jednocześnie należy zauważyć, że uprawnienia wynikające z art. 9 oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej nie mogą być odczytywane w oderwaniu od istoty gospodarki komunalnej prowadzonej przez gminę. Istota ta polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej<sup>36</sup>.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć także spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową<sup>37</sup>. Wskazany składnik majątkowy powinien być wyraźnie zindywidualizowany oraz powinno się przeanalizować, jakie ewentualnie mogą zaistnieć straty w przypadku jego zbycia<sup>38</sup>.

Ustawodawca zrezygnował z powyższych ograniczeń w odniesieniu do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się: 1) czynnościami bankowymi, 2) czynnościami ubezpieczeniowymi, 3) działalnością doradczą na rzecz samorządu terytorialnego, 4) działalnością promocyjną na rzecz samorządu terytorialnego, 5) działalnością edukacyjną na rzecz samorządu terytorialnego, 6) działalnością wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, 7) ponadto ograniczenia te nie mają zastosowania do innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, 8) w tym spółek prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem<sup>39</sup>, również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz 9) klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej<sup>40</sup>. Powołanie

<sup>34</sup> Art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

<sup>35</sup> R. Szczepaniak, *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2014, t. 23, nr 2, s. 449 i nn.

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2015 r., IV SA/GI 503/14, LEX nr 1652486.

<sup>37</sup> Art. 10 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Zob. także S. Czarnow, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jako element gospodarki komunalnej*, Rejent 2002, nr 2–3, s. 43.

<sup>38</sup> P. Jankowski, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę poza sferą użyteczności publicznej (w formie spółki prawa handlowego)*, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 2, s. 63.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 września 2024 r., I SA/Łd 413/24, LEX nr 3760473.

<sup>40</sup> Art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej.

spółek komunalnych jest formą podziału kompetencji w zakresie gospodarowania mieniem w danej jednostce samorządowej<sup>41</sup>.

#### 4. Pojęcie spółki ważnej dla rozwoju gminy

Pojęcie „spółka ważna dla rozwoju gminy” zostało użyte przez ustawodawcę już w momencie uchwalania ustawy o gospodarce komunalnej, niemniej w doktrynie zwracano uwagę na wieloznaczność tego pojęcia<sup>42</sup>. Jest to jedna ze sfer (płaszczyzn) dopuszczalnej działalności poza sferą użyteczności publicznej. Ustawodawca poczynił tu następujący zabieg, mianowicie wskazał, że z ograniczenia działalności poza sferą użyteczności publicznej wyłączona jest działalność wyraźnie wskazana w cytowanej ustawie, tj. wyłączone są spółki zajmujące się działalnością bankową (czynnościami bankowymi), działalnością ubezpieczeniową (czynnościami ubezpieczeniowymi), działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego. Ponadto poza sferą użyteczności publicznej gminy, gminy mogą tworzyć i wykorzystywać formę spółek prawa handlowego także jako innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym spółek prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Odnosząc się do powyższego wyliczenia, można wyodrębnić następujące obszary działalności. Pierwszym obszarem będzie sfera działalności bankowej i ubezpieczeniowej, a dokładniej podejmowanie czynności bankowych i ubezpieczeniowych – zarówno łącznie, jak i rozłącznie. W tym przypadku ustawodawca wprost wskazuje nie tyle sam obszar działalności, co wręcz podejmowanie czynności z zakresu działalności bankowej i ubezpieczeniowej. W tym przypadku wydaje się, że z całą stanowczością można stwierdzić, iż jest to obszar działalności, który wykracza poza obszar zadań z zakresu użyteczności publicznej, gdzie celem jest „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności”. Jednocześnie należy zauważyć, że katalog ten ma charakter otwarty i zmienny, jest uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co

<sup>41</sup> J. Jagoda, *Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem*, Samorząd Terytorialny 2022, nr 4, s. 11.

<sup>42</sup> M.J. Nowak, *Spółki gminne w Polsce. Formuła, cele i zakres działania*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 1-2, s. 18.

wymaga dostosowywania świadczenia usług do tych zmian<sup>43</sup>. Obecnie, w 2025 r. wskazany obszar działania może budzić wątpliwości z racji specyfiki i ryzyk związanych z wykonywaniem takiej działalności<sup>44</sup>, niemniej aby oceniać te założenia, należy brać pod uwagę tło społeczne lat 90., czas narodzin i kształtowania się reaktywowanego samorządu terytorialnego, a jednocześnie racjonalność prawodawcy<sup>45</sup>, który zakładał, że może to być obszar atrakcyjny dla gmin, dzięki partycypowaniu w tego typu działalności.

Jako drugi obszar należy wskazać działalność doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego. Trzeba przy tym zauważyć, że zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy z zakresu wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej (art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym) oraz promocji gminy (art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym). Wydaje się, że wskazany w ustawie o gospodarce komunalnej rodzaj działalności jest tożsamy z zadaniami, które zostały wyartykułowane w ustawie o samorządzie gminnym. Po raz kolejny przyjmując racjonalność prawodawcy oraz zakładając, że zna się on doskonale na języku, jakim się posługuje i jednocześnie posiada doskonałą wiedzę prawniczą, w tym w przedmiocie treści prawa, jakie obowiązywało dotychczas<sup>46</sup>, należy uznać, że sformułowania użyte w ustawie o gospodarce komunalnej stanowią konkretyzację zadań, które stawia przed gminą ustawa o samorządzie gminnym. Można przyjąć, że w tym przypadku mamy do czynienia nie z rozszerzeniem obszaru działalności, a konkretyzacją pojęć ogólnych, którymi operuje ustawa o samorządzie gminnym, podczas gdy w doktrynie akcentuje się, że wykładni należy w tym przypadku dokonywać w oparciu o cel regulacji, a nie jej literalne brzmienie<sup>47</sup>.

Trzeci obszar działalności obejmuje możliwość tworzenia innych niż wskazane spółek ważnych dla rozwoju gminy<sup>48</sup>. Nie mamy w tym przypadku do czynienia z klauzulą pozwalającą w sposób dowolny tworzyć takie spółki – jest to celowy zabieg ustawodawcy, umożliwiający tworzenie takich spółek, ale wyłącznie z zastrzeżeniem, że ten

<sup>43</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 22/11, LEX nr 898256.

<sup>44</sup> Por. uwagi C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Art. 10. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017 [wyd. el. LEX].

<sup>45</sup> Zgodnie z tą podstawową zasadą teorii prawa przyjmuje się, że ustawodawca, stanowiąc normy prawne, kieruje się w swym działaniu określoną wiedzą i określonym systemem ocen, a każdy przepis jest wydawany celowo, por. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977, s. 100–101.

<sup>46</sup> M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 201.

<sup>47</sup> Por. wyrok NSA z dnia 12 października 2021 r., I OSK 222/20, LEX nr 3266999.

<sup>48</sup> Szerzej na temat przesłanki „ważne dla rozwoju gminy” w wyroku NSA z dnia 7 października 2003 r., II SA/Lu 1115/03, LEX nr 82063.



obszar działalności powinien się mieścić w ramach zadań gminy określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym<sup>49</sup>. Dlatego też należy uznać, że niedopuszczalne będzie prowadzenie przez te spółki działalności z zakresu: prowadzenia piekarni, działalności hotelarskiej i gastronomicznej, działalności polegającej na zarządzaniu nieruchomościami na zlecenie, usług pogrzebowych, zarządzania ośrodkami wczasowymi oraz ośrodkiem wczasowo-rehabilitacyjnym, działalności w zakresie usług hotelarskich i turystycznych, produkcji wód mineralnych czy usług gastronomicznych<sup>50</sup>.

Czwarty i piąty obszar działania stanowią obszary nowo dodane (zdefiniowane) przez ustawodawcę, tj. obszar gminnego budownictwa mieszkaniowego, gdzie gminy działają uzupełniająco w stosunku do aktywności podejmowanych przez administrację rządową<sup>51</sup>, realizując tzw. gminne programy mieszkaniowe<sup>52</sup>, i obszar funkcjonowania klubów sportowych, gdzie w kosztach ich utrzymania partycypuje gmina<sup>53</sup>, a dokładniej jest to wspieranie (także finansowe) działalności w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu<sup>54</sup>.

## **5. Próba wskazania przyczyn nieefektywności nadzoru nad przedmiotem działalności spółki ważnej dla rozwoju gminy**

Pojęcie spółki ważnej dla rozwoju gminy nie powinno budzić większych wątpliwości, choć praktyka ich funkcjonowania, potwierdzona przez raporty NIK pokazuje, że w ramach tej sfery pojawiają się daleko idące wątpliwości, jak i niewłaściwe, niemające podstaw prawnych działania. Należy wskazać, że mimo „ponad 20 lat obowiązywania ustawy o gospodarce komunalnej, która wyznacza ramy korzystania przez JST ze spółek prawa handlowego jako formy realizacji zadań publicznych, nadal

<sup>49</sup> J. Jagoda, *Rozdział VI. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, w: tejsze, *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019 [wyd. el. LEX].

<sup>50</sup> D. Sylwestrzak, *Pojęcie działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017 [wyd. el. LEX].

<sup>51</sup> Na temat aktywności państwa w tym zakresie zob. K. Kiszluc, *Ocena rozwiązań zaproponowanych w ramach programu „Pierwsze mieszkanie” w świetle dotychczasowej polityki mieszkaniowej państwa*, *Roczniki Administracji i Prawa* 2023, t. 23, nr 3, s. 172-174.

<sup>52</sup> D. Tyrawa, *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych*, *Prawo i Więź* 2023, nr 4, s. 681-685.

<sup>53</sup> W poprzednim stanie prawnym niemożliwe było takie działania, por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., I SA/Gd 1997/99, LEX nr 1693569.

<sup>54</sup> P. Soroka, *Współdziałanie gminy z podmiotami prywatnymi w zakresie działalności sportowej na gruncie ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o sporcie*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 3555. *Przegląd Prawa i Administracji* 2014, nr 98, s. 187.

pojawiają się wątpliwości przy interpretacji poszczególnych przepisów<sup>55</sup>, a powtarzające się nieprawidłowości odnoszą się najczęściej do następujących sfer: zakresu dopuszczalnej działalności gospodarczej spółek, zasad ich finansowania, sposobu wyboru członków organów tych spółek czy też systemu nadzoru właścicielskiego<sup>56</sup>. Problematiczne wydaje się także dookreślenie „ile gminy winno być w spółce gminnej”, na które może wpływać kwestia wysokości udziałów czy liczby akcji<sup>57</sup>.

Idąc dalej, NIK wnosił o podjęcie działań mających na celu dookreślenie zakresu stosowania ograniczeń do tworzenia i przystępowania przez gminy do spółek wynikających z treści ustawy o gospodarce komunalnej<sup>58</sup>. Wnioskował ponadto o wykreślenie albo ograniczenie zakresu stosowania zawartego w cytowanej ustawie pojęcia spółka „ważna dla rozwoju gminy”, wskazując, że przepis ten nie spełnia swojej funkcji, gdyż w praktyce nie stanowi ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek poza sferą użyteczności publicznej, jako że pojęcie to ma charakter niedookreślony i powoduje, iż organy jednostek samorządu terytorialnego i organy spółek interpretują je w sposób dowolny<sup>59</sup>. Wydaje się, że poruszona problematyka wymaga szczegółowej analizy i diagnozy powodów istnienia tego zjawiska.

W związku z tym można sformułować tezę, iż nadzór nad tego typu spółkami<sup>60</sup> jest niewystarczający. Teza ta wymaga jednak dookreślenia, ponieważ problem nie dotyczy nadzoru nad ich funkcjonowaniem ze strony rad nadzorczych tychże spółek<sup>61</sup>, choć również w tym zakresie jest on nieefektywny<sup>62</sup>, a ogólnie nadzoru nad

<sup>55</sup> P. Derlecki, *Wykonywanie zadań publicznych przez spółki komunalne w świetle raportu Najwyższej Izby Kontroli*, *Finanse Komunalne* 2018, nr 7-8, s. 87.

<sup>56</sup> N. Chyb, *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek komunalnych poza sferą użyteczności publicznej – analiza problemu*, *Samorząd Terytorialny* 2015, nr 9, s. 5.

<sup>57</sup> J. Jagoda, *Samorządowe osoby prawne*, *Samorząd Terytorialny* 2011, nr 1-2, s. 11-13, czy też G. Cern, *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 63 i nn. Por. także uchwałę SN z dnia 10 stycznia 1992 r., III CZP 140/91, LEX nr 3740 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 czerwca 2007 r., II SA/Go 243/07, LEX nr 955207.

<sup>58</sup> NIK, *Informacja wynikach o kontroli – Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim*, LBY.430.3.2022, Bydgoszcz 2022, s. 14.

<sup>59</sup> NIK, *Informacja wynikach o kontroli – Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim*, LSZ.430.003.2021, Szczecin 2021, s. 13.

<sup>60</sup> Ogólnie na temat instytucji nadzoru w tych podmiotach zob. P. Kupis, *Nadzór w komunalnych spółkach handlowych – uwagi na tle ustawy o gospodarce komunalnej oraz kodeksu spółek handlowych*, *Samorząd Terytorialny* 2013, nr 6, s. 37 i nn.

<sup>61</sup> Jest to podmiot obowiązkowy, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza, bez względu na to, jak kształtuje się wysokość udziału gminy, por. J. Kruczałak-Jankowska, G. Cern, *Nadzór właścicielski w spółkach komunalnych z udziałem gminy sprawowany przez organ stanowiący oraz wykonawczy gminy – uwagi krytyczne*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2016, nr 2, s. 223 i nn.

<sup>62</sup> Problematyka funkcjonowania tych podmiotów ma charakter złożony – por. uwagi: G. Górczyny, *Rada nadzorcza w spółkach komunalnych – zarys problematyki*, *Samorząd Terytorialny* 2010, nr 11,

działalnością gminy jako jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej wydaje się, że odwołanie się do funkcji rad nadzorczych także będzie stosowne i konieczne.

W pierwszej kolejności trzeba jednak przywołać pojęcie nadzoru. Aby to uczynić, konieczne jest także scharakteryzowanie pojęcia kontroli. Kontrolę można rozumieć jako „obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach”<sup>63</sup> lub też jako zbadanie istniejącego stanu rzeczy, zestawienie go z tym, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co przewidują odpowiednie wzorce i normy postępowania oraz ustalenie ewentualnych rozbieżności, wyjaśnienie przyczyn powstania istotnych rozbieżności, a następnie sformułowanie zaleceń pozwalających na uniknięcie ich na przyszłość<sup>64</sup>, czy też jako „badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu”<sup>65</sup>.

Istotą nadzoru jest możliwość władczego i jednostronnego oddziaływania na działanie organu nadzorowanego, które powinno być poprzedzone rzetelną oceną stanu rzeczywistego, czyli kontrolą. Nadzór można określić jako „właściwość organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego”<sup>66</sup> lub też jako sposób oddziaływania między organami administrującymi, występujący w ramach relacji strukturalnych, docelowo zakładający dopuszczalność ingerowania (a więc także stosowania władczych form działania administracji publicznej) w związku z negatywnymi wynikami uprzednio dokonanej kontroli czystej (dotyczącej administrowania)<sup>67</sup>.

Zgodnie z Konstytucją RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, natomiast

---

s. 56 i nn.; A. Dudzińska, *Wymogi stawiane członkom rady nadzorczej spółki komunalnej*, *Finanse Komunalne* 2008, nr 12, s. 57 i nn.; W. Walczak, *Wybrane problemy organizacyjno-prawne związane z procesami wyznaczania członków rad nadzorczych spółek miejskich*, *Samorząd Terytorialny* 2014, nr 6, s. 55 i nn.; D. Fleszer, *Rada nadzorcza spółki komunalnej z udziałem jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020. Zob. także wyrok SN z dnia 17 września 2014 r., I CSK 625/13, LEX nr 1537548, czy też wyrok SN z dnia 19 marca 2009 r., IV CK 311/05, LEX nr 341547.

<sup>63</sup> J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957, s. 187.

<sup>64</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

<sup>65</sup> J. Boć, *Pojęcie i zasięg kontroli*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 378.

<sup>66</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji...*, s. 34.

<sup>67</sup> P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 125.

w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe<sup>68</sup>. Tak więc najpierw przeprowadzenie kontroli, a następnie podjęcie działań nadzorczych nad przedmiotem działalności spółek ważnych dla rozwoju gminy będzie odbywać się przez pryzmat wyjątków pozwalających na inny przedmiot działalności, zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej, a także przez pryzmat dopuszczalności realizacji zadań zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. W ramach sprawowanego nadzoru wojewoda może m.in. stwierdzić nieważność uchwały rady gminy, która nie powołuje danej spółki, ale przyznaje organowi wykonawczemu uprawnienia do realizacji zamiaru utworzenia spółki<sup>69</sup> (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym). W tym przypadku to na wojewodzie będzie ciążył obowiązek każdorazowej analizy przedmiotu działalności nowo powoływanej spółki pod kątem zgodności z prawem. Analogiczna sytuacja będzie miała miejsce w razie zmiany przedmiotu działalności, pod warunkiem, że będzie się ona odbywać przez podjęcie stosownej uchwały w tym zakresie. W tym przypadku ciężar weryfikacji zgodności przedmiotu działalności z dopuszczalną możliwością działania takich podmiotów spoczywać będzie na wojewodzie.

W zakresie nadzoru wojewody istotną rolę mogą odgrywać także sądy administracyjne, tj. wojewódzki sąd administracyjny właściwy miejscowo oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Należy przypomnieć, że po upływie trzydziestodniowego terminu organ nadzorczy traci swoje uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały, ale może ją zaskarżyć do sądu administracyjnego. Można wręcz stwierdzić, że uprawnienia nadzorcze przechodzą na sąd (art. 93 ustawy o samorządzie gminnym). Najważniejszą przesłanką w tym zakresie wydaje się identyfikacja przez sąd administracyjny celów, chronionych wartości i dóbr<sup>70</sup>. Nie mamy w tym przypadku do czynienia z klasycznym nadzorem, bardziej kontrolą administracji samorządowej, niemniej rolę sądów administracyjnych, jako możliwą kontynuację działania wojewody, powinno się tu podkreślić.

Nieco inaczej będzie wyglądać sytuacja, gdy przedmiot działalności takiego podmiotu będzie się zmieniać przez zmianę umowy spółki, bez udziału rady gminy, a tylko na podstawie uchwały zgromadzenia wspólników. Należy wszakże zauważyć, że przepisy ustawy o gospodarce komunalnej – mimo że wprowadzają pewne odmienności w funkcjonowaniu spółki kapitałowej w porównaniu z regulacją zawartą

<sup>68</sup> Art. 171 ust. 1-2 Konstytucji RP, a także art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>69</sup> A. Wojtkowiak, *Spółki prawa handlowego jako przedsiębiorcy wykonujący działalność o charakterze użyteczności publicznej*, Przegląd Prawa Publicznego 2013, nr 1, s. 9.

<sup>70</sup> M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 59.

w Kodeksie spółek handlowych<sup>71</sup> – nie zmieniają zasadniczej konstrukcji prawnej tych podmiotów<sup>72</sup>, a to z kolei powoduje, że zmiana przedmiotu działalności, sprzeczna z publicznoprawną regulacją wynikającą z ustawy o gospodarce komunalnej w związku z ustawą o samorządzie gminnym, może być przeprowadzona zgodnie z prawem na płaszczyźnie prywatnoprawnej i może być także potwierdzona przez zmianę stosownych danych w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Niemniej konieczne jest przywołanie poglądu M. Szydło<sup>73</sup>, który słusznie uważa, że podmiotem sprawującym w omawianym zakresie nadzór nad gminą jest także sąd rejestrowy, który nadzoruje<sup>74</sup> przestrzeganie wymienionych już ograniczeń i posiada uprawnienie do wpisania spółki tworzonej przez wpis do rejestru przedsiębiorców, jak również jest uprawniony do dokonywania wobec spółki już wpisanej do rejestru pewnych (władczych) czynności judykacyjnych, mogących skutkować nawet jej wykreśleniem z rejestru. Dokonując tych czynności, może przy tym badać, czy przedmiot działania danej spółki samorządowej jest zgodny z przepisami prawa, w tym z art. 10 ust. 1–3 ustawy o gospodarce komunalnej. Szczegółowo rozważania te można sprowadzić do badania przez sąd rejestrowy zgodności przedmiotu działania danej spółki samorządowej z prawem, w tym z cytowanymi już przepisami prawa samorządowego, ponieważ sąd ten bada, czy dokumenty dołączone przez podmiot rejestrowy do wniosku o wpis „są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa”<sup>75</sup>. Zgodność tę bada się w związku z dokumentami dołączanymi do wniosku, tj. umową lub statutem spółki<sup>76</sup>, w których został określony właśnie przedmiot działalności spółki<sup>77</sup>. Przedmiot ten winien być zgodny z art. 10 ust. 1–3 ustawy o gospodarce komunalnej, a ewentualna niezgodność z cytowanymi przepisami powinna skutkować wezwaniem wnioskodawcy do zmiany umowy lub statutu spółki w tym zakresie<sup>78</sup>. Natomiast brak działań w tym zakresie skutkować powinien odmową dokonania takiego wpisu, także w sytuacji, gdy pierwotny wpis był prawidłowy, a zmiana w tym zakresie nastąpiła później.

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm. (dalej: K.s.h.).

<sup>72</sup> Z. Kuniewicz, *Wskazanie przez gminę osoby pełniącej funkcję publiczną do rady nadzorczej spółki kapitalowej*, Przegląd Prawa Handlowego 2022, nr 11, s. 5.

<sup>73</sup> M. Szydło, *Art. 10. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008 [wyd. el. LEX].

<sup>74</sup> Por. uwagi w kontekście pojęcia „nadzór” w odniesieniu do czynności podejmowanych przez sąd powszechny – M. Szewczyk, *Nadzór...*, s. 163–165.

<sup>75</sup> Art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1863.

<sup>76</sup> Por. art. 167 § 1 pkt 1 i art. 320 § 1 pkt 1 K.s.h.

<sup>77</sup> Por. art. 157 § 1 pkt 2 i art. 304 § 1 pkt 2 K.s.h.

<sup>78</sup> E. Norek, *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2001, s. 107–108.

W tym miejscu należy jednak postawić dwa pytania szczegółowe: pierwsze, dlaczego w takim razie w obrocie prawnym funkcjonują spółki komunalne, których przedmiot działalności jest sprzeczny z przepisami samorządowymi, oraz drugie, czy sąd rejestrowy w tym przypadku daje rękojmię wiedzy, a co za tym idzie możliwości weryfikacji takiego przedmiotu działalności. Wydaje się, że odpowiedź na pierwsze pytanie wynikać będzie z odpowiedzi na kolejne. Skoro, jak wskazano w opracowaniu, istnieje możliwość weryfikacji takiego przedmiotu działalności, a mimo to – zgodnie z tym, co wielokrotnie wskazywał NIK – przedmiot działalności spółek komunalnych wykracza poza zakres przepisów samorządowych, oznacza to, że sąd rejestrowy nie realizuje w sposób zgodny z ustawą o KRS działań weryfikacyjnych w tym zakresie. Przede wszystkim może to wynikać z faktu, że sąd rejestrowy nastawiony jest głównie na działalność w sferze prawa prywatnego (cywilnego i handlowego)<sup>79</sup>, a działanie w sferze prawa publicznego (administracyjnego) w tym przypadku jest domeną sądownictwa administracyjnego.

Pewnym rozwiązaniem wydaje się obowiązkowy udział prokuratora w postępowaniach<sup>80</sup>, jeśli wpisy do KRS dotyczą spółek ważnych dla rozwoju gminy, lub też nowelizacja przepisów i dopuszczenie na prawach strony do takiego udziału organów nadzoru nad JST, tj. przede wszystkim wojewody. Problemem byłoby jednak pomieszczenie spraw cywilnych i spraw administracyjnych, co zrodziłoby pytanie o konstytucyjność takiego rozwiązania. Niemniej wydaje się, że kwestia ta wymaga szerszej dyskusji i efektywnych działań w tym zakresie.

## Zakończenie

Problematyka spółek ważnych dla rozwoju gminy, a zwłaszcza praktyka ich działania jest kwestią bardzo kontrowersyjną, co wielokrotnie wskazywała Najwyższa Izba Kontroli. Jednostki samorządu terytorialnego, przede wszystkim gminy, tworząc ten typ podmiotów czy modyfikując ich działalność, niejednokrotnie wykraczają poza zakres sfery użyteczności publicznej, czyli sfery, w której dopuszczalna była działalność takich podmiotów. W interpretacji tych przepisów nie pomagają także ich nieprecyzyjność, użycie sformułowania „spółka ważna dla rozwoju gminy”, obok innych, imiennie wskazanych wyjątków, co tworzy złudzenie, że gminy, powołując

<sup>79</sup> Postępowanie rejestrowe regulują art. 694<sup>1</sup>–694<sup>8</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1841 z późn. zm. (dalej: K.p.c.).

<sup>80</sup> Prokurator może [...] wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego, por. art. 7 K.p.c.

się na to sformułowanie, posiadają pełną dowolność w zakresie określania przedmiotu ich działalności. Mamy w tym przypadku do czynienia z źle interpretowaną samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego, która to samodzielność jest traktowana jako dowolność działania, na podobieństwo podmiotów prywatnych i komercyjnych.

Zamęt organizacyjny i prawny w tym zakresie pogłębia także istniejąca możliwość modyfikacji (zmiany) przedmiotu działalności spółek już funkcjonujących. I o ile powołanie tego typu podmiotów wiąże się z nadzorem ze strony wojewody (i w niektórych przypadkach regionalnej izby obrachunkowej), czy też ze strony sądów administracyjnych, o tyle w przypadku modyfikacji przedmiotu działalności i wyjścia poza sferę użyteczności publicznej modyfikacja ta odbywa się częstokroć bez jakiegokolwiek nadzoru w zakresie przedmiotu działalności. Obowiązujące przepisy prawne w tej materii są nieefektywne, co rodzi pytanie o ich zmianę bądź zmianę praktyki działania sądów rejestrowych w zakresie modyfikacji ich działalności, sprowadzającej się do tego, że sądy te zupełnie pomijają publicznoprawny element działalności, dopuszczając i akceptując w sposób dowolny każdą zmianę w tym zakresie. Można wręcz stwierdzić, że nadzór administracyjny nie sięga aż tak daleko, a nadzór sądów powszechnych – tak jak to jest w przypadku podmiotów prywatnych (bez udziału Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego) – dopuszcza każdą zmianę przedmiotu działalności, pomijając kwestie dopuszczalności takiej zmiany. Stąd rodzi się wniosek, że systemowość prawa publicznego i prawa prywatnego nie przecina się w tym zakresie, tworząc lukę faktyczną w obszarze stosowania prawa.

Podsumowując, nadzór nad tą formą organizacyjną nie jest efektywny, co powoduje, że w obrocie prawnym pojawiają się podmioty działające bez podstawy prawnej. Włodarze gmin, decydujący pośrednio o działaniu tych podmiotów, znaleźli lukę prawną i wykorzystują ją w celach *stricte* zarobkowych, sprzecznych z prawnymi podstawami działania gmin oraz innych podmiotów komunalnych w strukturze gminnej. Dodatkowo pojawiają się postulaty zmiany modelu funkcjonowania spółek komunalnych w ten sposób, aby stworzyć model oparty na doświadczeniu działania spółek z udziałem Skarbu Państwa<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> F. Grzegorzcyk, *Spółki komunalne – perspektywa zmiany koncepcji legislacyjnej w kontekście przepisów o spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa*, Samorząd Terytorialny 2024, nr 7-8, s. 104-105.

## Bibliografia

- Albin A., *Racjonalne wykonanie zadań w zakresie użyteczności publicznej przez gminy w warunkach monopolu*, Samorząd Terytorialny 2023, nr 9.
- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Art. 10. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017 [wyd. el. LEX].
- Boć J., *Pojęcie i zasięg kontroli*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Brezovnik B., *Decentralization in Theory and Practice*, Lex localis – Journal of Local Self-Government 2008, t. 6, nr 1.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Cern G., *Działalność spółek komunalnych w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą – uwagi ogólne*, Finanse Komunalne 2019, nr 7-8.
- Cern G., *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.
- Chlipała M., *Pomocniczość, decentralizacja, samodzielność jako podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia*, Roczniki Nauk Prawnych 2005, t. 15, nr 2.
- Chyb N., *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek komunalnych poza sferą użyteczności publicznej – analiza problemu*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 9.
- Czarnow S., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jako element gospodarki komunalnej*, Rejent 2002, nr 2-3.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Derlecki P., *Wykonywanie zadań publicznych przez spółki komunalne w świetle raportu Najwyższej Izby Kontroli*, Finanse Komunalne 2018, nr 7-8.
- Dudzińska A., *Wymogi stawiane członkom rady nadzorczej spółki komunalnej*, Finanse Komunalne 2008, nr 12.
- Fleszer D., *Rada nadzorcza spółki komunalnej z udziałem jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Fundowicz S., *Zasada decentralizacji administracji publicznej w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Roczniki Nauk Prawnych 2021, t. 31, nr 3.
- Gola J., *Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3555. Przegląd Prawa i Administracji 2014, nr 98.
- Gonet W., *Spółki komunalne*, Warszawa 2007.
- Górczny G., *Rada nadzorcza w spółkach komunalnych – zarys problematyki*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 11.
- Grzegorzczak F., *Spółki komunalne – perspektywa zmiany koncepcji legislacyjnej w kontekście przepisów o spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa*, Samorząd Terytorialny 2024, nr 7-8.



- Hoffman I., Karpiuk M., *E-administration in Polish and Hungarian Municipalities – a Comparative Analysis of the Regulatory Issues*, *Lex localis – Journal of Local Self-Government* 2022, t. 20, nr 3.
- Horubski K., *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 3555. Przegląd Prawa i Administracji 2014, nr 98.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
- Jagoda J., *Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem*, *Samorząd Terytorialny* 2022, nr 4.
- Jagoda J., *Rozdział VI. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, w: J. Jagoda, *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019 [wyd. el. LEX].
- Jagoda J., *Samorządowe osoby prawne*, *Samorząd Terytorialny* 2011, nr 1-2.
- Jankowski P., *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę poza sferą użyteczności publicznej (w formie spółki prawa handlowego)*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2011, nr 2.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
- Karpiuk M., *Istota decentralizacji administracji publicznej*, *Przegląd Prawno-Ekonomiczny* 2009, nr 3.
- Karpiuk M., *The Local Government's Position in the Polish Cybersecurity System*, *Lex localis – Journal of Local Self-Government* 2021, t. 19, nr 3.
- Kiszluk K., *Ocena rozwiązań zaproponowanych w ramach programu „Pierwsze mieszkanie” w świetle dotychczasowej polityki mieszkaniowej państwa*, *Roczniki Administracji i Prawa* 2023, t. 23, nr 3.
- Koszowski M., *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
- Kozieł G., *Forms of Commercial Companies and Partnerships Designed for Municipal Services Management by the Commune in Polish Law: The Legislation as It Stands (de lege lata) and as It Should Stand (de lege ferenda)*, *Lex localis – Journal of Local Self-Government* 2020, t. 18, nr 4.
- Kruczalak-Jankowska J., Cern G., *Nadzór właścicielski w spółkach komunalnych z udziałem gminy sprawowany przez organ stanowiący oraz wykonawczy gminy – uwagi krytyczne*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2016, nr 2.
- Kuniewicz Z., *Wskazanie przez gminę osoby pełniącej funkcję publiczną do rady nadzorczej spółki kapitałowej*, *Przegląd Prawa Handlowego* 2022, nr 11.
- Kupis P., *Nadzór w komunalnych spółkach handlowych – uwagi na tle ustawy o gospodarce komunalnej oraz kodeksu spółek handlowych*, *Samorząd Terytorialny* 2013, nr 6.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Norek E., *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2001.
- Nowak M.J., *Spółki gminne w Polsce. Formuła, cele i zakres działania*, *Samorząd Terytorialny* 2011, nr 1-2.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, *Samorząd Terytorialny* 2021, nr 1-2.
- Soroka P., *Współdziałanie gminy z podmiotami prywatnymi w zakresie działalności sportowej na gruncie ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o sporcie*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 3555. Przegląd Prawa i Administracji 2014, nr 98.

- Starościak J., *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957.
- Stec M., Mącznyński M., *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, Kontrola Państwowa 2016, nr 1.
- Sylwestrzak D., *Pojęcie działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017 [wyd. el. LEX].
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996.
- Szczepaniak R., *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2014, t. 23, nr 2.
- Szczepaniak R., *Podmiotowość prawna spółki komunalnej*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 5.
- Szydło M., *Art. 10. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Tyrawa D., *Commercial Operations of Municipalities in Housing Development. On the Conflict between Self-Reliance and Serving People and Sufficiency of Law*, *Studia Prawnicze KUL* 2023, nr 3.
- Tyrawa D., *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych*, *Prawo i Więzy* 2023, nr 4.
- Walczak W., *Wybrane problemy organizacyjno-prawne związane z procesami wyznaczania członków rad nadzorczych spółek miejskich*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 6.
- Wiktorowska A., *Zasada subsydiarności*, w: *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zwyczajnego doktora habilitowanego Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Wojtkowiak A., *Spółki prawa handlowego jako przedsiębiorcy wykonujący działalność o charakterze użyteczności publicznej*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2013, nr 1.
- Wojtkowiak A., *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Gubernaculum et Administratio* 2006, z. 4.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977.

**Materiały i glosy /  
Materials and commentaries**



## Skutki prawne doręczenia decyzji administracyjnej pełnomocnikowi pocztowemu – glosa do wyroku NSA z dnia 8 lutego 2023 r., I OSK 2545/19

Legal effects of service of an administrative decision on a postal representative –  
gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 8 February 2023,  
I OSK 2545/19

Правовые последствия вручения административного решения доверенному  
представителю почтовой службы – комментарий к решению  
Высшего Административного Суда от 8 февраля 2023 г.,  
I OSK 2545/19

Правові наслідки вручення адміністративного рішення поштовому  
повноваженому – коментар до судового рішення  
Вищого адміністративного суду Польщі (NSA) від 8 лютого 2023 р.,  
I OSK 2545/19

**ANDRZEJ KRASUSKI**

Dr hab., prof. Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie  
e-mail: akrasuski@akrasuski.com, <https://orcid.org/0000-0002-7724-3751>

**Streszczenie:** Glosa do wyroku NSA z dnia 8 lutego 2023 r., I OSK 2545/19, przedstawia uwagi do wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, dotyczących sytuacji prawnej małżonka i jednocześnie współnika spółki cywilnej utworzonej przez małżonków, który bez wiedzy został włączony do postępowania administracyjnego w charakterze strony. Uwagi te przedstawione zostały na tle problematyki doręczenia oraz weryfikacji decyzji organu pierwszej instancji poprzez ustanowionego pełnomocnika pocztowego, do której odnosiła się sprawa rozpoznana kasacyjnie. Glosa zawiera, z jednej strony, aprobujące stanowisko dotyczące rozstrzygnięcia NSA poprzez uchylene wyroku WSA w Szczecinie z dnia 30 maja 2019 r., II SA/Sz 124/19. Z drugiej prezentuje krytyczne stanowisko dotyczące uzasadnienia wyroku NSA, w zakresie wyróżnionych w niej zagadnień. Prezentowane w glosie stanowisko zostało oparte na metodzie formalno-dogmatycznej.

**Słowa kluczowe:** doręczenie, ostateczność, odwołanie, przywrócenie terminu, pełnomocnictwo pocztowe

**Summary:** Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 8 February 2023, I OSK 2545/19, provides comments on the interpretation of the substantive and procedural law provisions concerning the legal situation of a spouse and, at the same time, a partner in a civil law partnership formed by the spouses, who has been included in administrative proceedings as a party without their knowledge. These comments are presented against the background of the issue of service and the verification of the decision of the first instance authority by the appointed postal representative, to which the case reviewed in cassation referred. The gloss contains, on the one hand, an approving stance on the Supreme Administrative Court's settlement by setting aside the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Szczecin of 30 May 2019, II SA/Sz 124/19. On the other hand, it presents a critical stance on the justification of the Supreme Administrative

Court's judgment, with regard to the issues highlighted therein. The stance presented in the gloss is based on the formal-dogmatic method.

**Key words:** service, finality, appeal, reinstatement of deadline, postal power of attorney

**Резюме:** В правовом комментарии к постановлению Высшего Административного Суда от 8 февраля 2023 г. I OSK 2545/19 представлены разъяснения по толкованию норм материального и процессуального права, касающихся правового положения супруга и одновременно партнера в простом товариществе, образованном супругами, который без ведома был включен в административное производство в качестве стороны. Эти замечания были представлены на фоне проблемы вручения и верификации решения органа первой инстанции доверенным представителем почтовой службы, на которое ссылалось дело, рассмотренное в кассационном порядке. Комментарий содержит, с одной стороны, одобрительную позицию в отношении решения Высшего Административного Суда, отменившего постановление Воеводского Административного Суда в Щецине от 30 мая 2019 г., II SA/Sz 124/19. С другой стороны, в ней представлена критическая позиция в отношении обоснования постановления Высшего Административного Суда в части освещенных в нем вопросов. Представленная в комментарии позиция основана на формально-догматическом методе.

**Ключевые слова:** вручение, окончательность, обжалование, восстановление срока, почтовая доверенность

**Анотація:** Коментар до судового рішення Вищого адміністративного суду Польщі від 8 лютого 2023 р., I OSK 2545/19, вміщає зауваження, що стосуються тлумачення норм матеріального та процесуального права щодо правового становища одного із подружжя, який одночасно є співучасником спільної підприємницької діяльності, заснованої подружжям, якого без їх відома було залучено до адміністративного процесу як сторону. Зазначені зауваження висвітлювалися на тлі питання вручення та перевірки рішення органу першої інстанції через призначеного поштового повноваженого, про що йдеться у справі, яка розглядалась у касаційному порядку. З одного боку згаданий коментар висловлює схвальну позицію щодо рішення Вищого адміністративного суду Польщі про скасування рішення Воеводського адміністративного суду в Щецині від 30 травня 2019 року, II SA/Sz 124/19. З іншого боку, він представляє критичну позицію щодо обґрунтування рішення Вищим адміністративним судом щодо висвітлених у ньому питань. Викладена в коментарі позиція ґрунтується на формально-догматичному методі.

**Ключові слова:** вручення, остаточність, оскарження, відновлення строку, поштова довіреність

## Tezy wyroku

1. Brak doręczenia decyzji administracyjnej względnie ustalenie, iż zostało ono dokonane z obrazą przepisów traktujących o doręczeniu, oznacza, iż termin do wniesienia odwołania nie rozpoczął swojego biegu.
2. Możliwość skorzystania z wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania służy jedynie stronie, której organ doręczył decyzję.

## Wstęp

Glosa do wyroku NSA z dnia 8 lutego 2023 r., I OSK 2545/19<sup>1</sup>, przedstawia refleksję prawniczą, przy uwzględnieniu metody formalno-dogmatycznej, nad wykładnią przepisów prawa materialnego i procesowego<sup>2</sup>, kształtujących sytuację prawną małżonka i jednocześnie współnika spółki cywilnej utworzonej przez współmałżonków, który bez wiedzy został włączony do postępowania administracyjnego w charakterze strony. Rozważania ujęto w kontekście wywołanej tą sprawą problematyki doręczenia decyzji organu pierwszej instancji poprzez ustanowionego pełnomocnika pocztowego i uprawnień do jej weryfikacji.

Glosa jest aprobująca co do rozstrzygnięcia w zakresie uchylecia wyroku WSA w Szczecinie<sup>3</sup> z dnia 30 maja 2019 r., II SA/Sz 124/19<sup>4</sup>, i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, na podstawie art. 185 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>5</sup>. Zawiera natomiast krytyczne stanowisko dotyczące uzasadnienia wyroku NSA, w zakresie wyróżnionych w niej zagadnień.

Istota poruszanej w glosowanym wyroku sprawy dotyczy oceny prawnej skuteczności doręczenia małżonkowi (M.S.) decyzji Prezydenta S.<sup>6</sup> z dnia 26 maja 2003 r., orzekającej o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności działki położonej w miejscowości S.<sup>7</sup> i w konsekwencji skutków procesowych wynikających z tego doręczenia.

Analizowana przez NSA sprawa ma charakter złożony, co wynika ze:

1) sposobu wniesienia, w dniu 13 kwietnia 2000 r. do Organu, wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w miejscowości S., przysługującego M.S. i J.S., w prawo własności<sup>8</sup>, w kontekście oceny jego skuteczności oraz statusu prawnego wnioskodawców w postępowaniu wszczętym na jego skutek;

2) sposobu doręczenia Decyzji 2003, mając na uwadze udzielone przez J.S. i M.S. pełnomocnictwo pocztowe W.M. i z punktu widzenia oceny statusu W.M., jak również z zastrzeżeniem, że doręczona została jedna Decyzja 2003 dla J.S. i M.S.;

<sup>1</sup> LEX nr 3504017.

<sup>2</sup> Przepisy analizowane były w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania czynności prawnych i faktycznych.

<sup>3</sup> Dalej: Sąd I Instancji.

<sup>4</sup> LEX nr 2688120.

<sup>5</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1685 z późn. zm.

<sup>6</sup> Dalej również jako Organ.

<sup>7</sup> Dalej: Decyzja 2003.

<sup>8</sup> Dalej: Wniosek 2000.

3) doręczenia J.S. przez Organ Decyzji 2003 w dniu 20 sierpnia 2013 r., na skutek wniosku o doręczenie, złożonego przez J.S. w dniu 25 lipca 2013 r., z punktu widzenia zasadności tego wniosku i skutków prawnych doręczenia.

W celu analizy zagadnień prawnych, wyłonionych na tle rozpatrywanej kasacyjnie sprawy, zasadne jest postawienie głównych pytań prawnych, uszczegóławiających zagadnienia sformułowane w glosowanym wyroku, w tym:

1) czy Wniosek 2000 został skutecznie wniesiony, a także kto powinien zostać uznany za stronę tego postępowania?

2) jaki jest skutek prawny doręczenia decyzji administracyjnej pełnomocnikowi pocztowemu? W tym kontekście: w jakim trybie nastąpiło doręczenie Decyzji 2003, tzn. czy na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup>, czy też na podstawie pełnomocnictwa pocztowego, a także jaki był status prawny W.M.?

3) jakie znaczenie ma doręczenie przesyłki zaadresowanej wspólnie do obydwu małżonków, do rąk jednego? W tym kontekście: jakie znaczenie miało doręczenie M.S. przez Organ Decyzji 2003 w dniu 20 sierpnia 2013 r.?

4) od kiedy należy obliczać termin do wniesienia odwołania od Decyzji 2003 przez M.S. i jakie w związku z tym przysługują uprawnienia M.S.?

Stanowisko NSA zawarte w uzasadnieniu glosowanego wyroku jest niespójne. Z jednej strony, według NSA nie można ocenić skuteczności doręczenia pełnomocnikowi pocztowemu Decyzji 2003, ponieważ Sąd I Instancji w zaskarżonym wyroku nie dokonał oceny udzielenia i zastosowania pełnomocnictwa pocztowego z punktu widzenia obowiązującej wówczas podstawy prawnej. Z drugiej, NSA dokonuje jednak oceny skutków braku prawidłowego doręczenia Decyzji 2003, co należy uznać za przyjęcie przez NSA z góry założenia, że doręczenie to było nieprawidłowe.

Przedstawione w glosie tezy odnoszą się do poglądów w zakresie wykładni prawa, przywołanych przez NSA w glosowanym wyroku, które sąd uznał za swoje.

## 1. Istotne ustalenia stanu faktycznego

W Decyzji 2003 Organ orzekł o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, na rzecz M.S. i J.S., będących jednocześnie współnikami spółki cywilnej.

---

<sup>9</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm. (dalej: K.p.a.).



Zgodnie z treścią Wniosku 2000 wnioskodawcami były dwie osoby fizyczne, małżonkowie – M.S. i J.S., przy czym podpis pod wnioskiem złożyła tylko jedna osoba, tj. J.S. M.S. wniosku nie podpisała. We wniosku tym J.S. wskazała jako adres zamieszkania obojga wnioskodawców, swój adres zamieszkania, będący jednocześnie adresem, pod którym działała spółka cywilna.

J.S. i M.S. byli samodzielnymi przedsiębiorcami, których łączyła umowa spółki cywilnej. Na podstawie tej umowy umocowanym do inicjowania postępowania oraz reprezentowania spółki był każdy ze wspólników samodzielnie. Zgodnie z § 4 tej umowy każdy ze wspólników miał prawo samodzielnego prowadzenia spraw oraz reprezentowania spółki.

J.S. oraz M.S. dnia 26 maja 1998 r. aż do odwołania udzielili W.M. pełnego pełnomocnictwa pocztowego, w tym w szczególności do odbioru poleconych przesyłek rejestrowanych, adresowanych do każdego z mocodawców. Pełnomocnictwo zostało własnoręcznie podpisane przez mocodawców w urzędzie pocztowym, co zostało potwierdzone własnoręcznie przez pracownika pocztowego. W.M. nie wiedziała o udzieleniu jej pełnomocnictwa, nie była obecna przy umieszczaniu jej danych na tym dokumencie.

Decyzja z dnia 26 maja 2003 r. została doręczona na adres wskazany we Wniosku 2000 w dniu 27 maja 2003 r. Decyzję odebrała W.M., która przekazała ją J.S. W.M., która odebrała przesyłkę, prowadziła – w innym lokalu znajdującym się w tym budynku – własną działalność gospodarczą, nie była zatrudniona przez wspólników ani też nie świadczyła usług w związku z działalnością gospodarczą spółki.

Dnia 25 lipca 2013 r. M.S. wystąpiła o doręczenie Decyzji 2003, podnosząc, że decyzja ta nie została jej doręczona. Organ doręczył M.S. Decyzję 2003 w dniu 20 sierpnia 2013 r.

## **2. Skuteczność wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności**

Z punktu widzenia przedmiotu Wniosku 2000 należy przyjąć, że wniosek ten musiał zostać złożony na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej regulacji jej przepisy znajdowały

---

<sup>10</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 z późn. zm. (dalej: ustawa o przekształceniu prawa) – akt uchylony.

zastosowanie do osób fizycznych, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed dniem 31 października 1998 r., a także do osób fizycznych będących ich następcami prawnymi i złożyły wniosek, o którym mowa w art. 2 tej ustawy, do dnia 31 grudnia 2000 r. Ponadto, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 przywołanej ustawy wniosek o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności należało złożyć m.in. do prezydenta miasta, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, jeżeli użytkowanie wieczyste było ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa.

W § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności<sup>11</sup> za „wnioskodawcę” uznano użytkownika wieczystego lub jego następcę prawnego w przypadku uprawnień, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa. We Wniosku 2000 prawidłowo wskazano J.S. i M.S. jako współmałżonków. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „wniosek o przekształcenie muszą złożyć wszyscy współużytkownicy wieczystości”<sup>12</sup>.

W analizowanej w głosowanym wyroku sprawie prawo użytkowania wieczystego zostało nabyte 1996 r. w trakcie trwania małżeństwa J.S. i M.S. i weszło do wspólnego majątku tych małżonków. Jest to istotny aspekt, rzutujący na ocenę dopuszczalności podpisania tego wniosku tylko przez J.S. Mając na względzie art. 36 § 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>13</sup>, Wniosek 2003 należy postrzegać jako czynność procesową zmierzającą do zachowania majątku obydwu małżonków<sup>14</sup>. W związku z powyższym J.S. nie musiał posiadać odrębnego pełnomocnictwa do reprezentowania drugiego z małżonków w postępowaniu przed Prezydentem S. w zakresie objętym tym wnioskiem<sup>15</sup>. Wniosek ten został złożony ze skutkiem dla M.S. jako współmałżonka. Oznaczało to, że Wniosek 2003, podpisany tylko przez J.S., był wnioskiem złożonym skutecznie wobec J.S. oraz M.S., uruchomił postępowanie administracyjne, w którym status strony, przy uwzględnieniu obiektywnej teorii strony<sup>16</sup>, uzyskali J.S. oraz M.S.<sup>17</sup> Podkreślenia wymaga prawny obowiązek<sup>18</sup> J.S. do

<sup>11</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 157, poz. 1037.

<sup>12</sup> G. Bieniek, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Nowy Przegląd Notarialny 1999, nr 2, s. 5.

<sup>13</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 z późn. zm. (dalej: K.r.i.o.).

<sup>14</sup> Por. wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2019 r., I OSK 2721/17, LEX nr 2740619.

<sup>15</sup> Por. wyrok NSA z dnia 3 października 2019 r., II OSK 2725/17, LEX nr 2737233.

<sup>16</sup> A. Wróbel, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2023 [wyd. el. LEX].

<sup>17</sup> Por. wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2019 r., I OSK 2721/17, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FA3C4A47A8> [dostęp: 7.03.2025 r.].

<sup>18</sup> Zob. art. 36 § 1 K.r.i.o.

poinformowania M.S. o złożonym Wniosku 2003, ponieważ wniosek ten dotyczył sposobu wykonywania zarządu majątkiem wspólnym. Obowiązek informacyjny należy postrzegać w szerszym ujęciu, polegającym na współdziałaniu dla dobra rodziny, którą stworzyli małżonkowie, co zostało uregulowane w art. 23 K.r.i.o.<sup>19</sup>

Niewątpliwie w momencie składania Wniosku 2000 małżonkowie J.S. i M.S. byli także współnikami spółki cywilnej. Spółka cywilna nie jest podmiotem prawa cywilnego, traktowana jest natomiast jako zrzeszenie osób współdziałających w ramach stosunku obligacyjnego<sup>20</sup>. Prawo użytkowania wieczystego wchodziło w skład wspólnego majątku małżonków, który z uwagi na odrębną regulację dotyczącą spółki cywilnej traktowany był jednocześnie jako majątek tej spółki. Pojęcie „majątek spółki cywilnej” oznacza zawsze wspólny majątek współników i stanowi współwłasność łączną współników, opierającą się na szczególnym stosunku osobistym, jaki kształtuje umowę takiej spółki. Majątek ten, będący odrębną całością, obejmuje wkłady majątkowe współników oraz uzyskane dochody<sup>21</sup>. Mając na uwadze § 4 umowy spółki, a także art. 866 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>22</sup>, czynność J.S., jako współnika, polegająca na złożeniu Wniosku 2000, mogła wystarczyć do związania jej skutkami M.S. jako drugiego współnika<sup>23</sup>. Również z tego powodu M.S. mogła wykazać interes prawny, o którym mowa w art. 28 K.p.a., i uzyskać status strony postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie Wniosku 2000.

Na marginesie wskazać należy, że spółka cywilna, jako umowny stosunek cywilnoprawny o charakterze obligacyjnym, nie mogła samoistnie stanowić strony postępowania administracyjnego przed Organem, ponieważ w ustawie o przekształceniach brak jest przepisu umożliwiającego skonstruowanie odrębnej i samoistnej podmiotowości prawnej dla spółki cywilnej<sup>24</sup>.

Mając na uwadze przedstawioną wyżej argumentację, nie można zgodzić się z NSA, który w uzasadnieniu głosowanego wyroku wskazał, że „wniosek o przekształcenie mogli złożyć współnicy spółki cywilnej”, już choćby z tego względu, że współnicy ci byli jednocześnie małżonkami.

<sup>19</sup> G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2017, s. 252.

<sup>20</sup> Por. P. Nazaruk, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 1463.

<sup>21</sup> Por. wyrok SN z dnia 24 listopada 2005 r., III CK 207/2005, Legalis nr 2423412.

<sup>22</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1237 z późn. zm. (dalej: K.c.).

<sup>23</sup> Zob. wyrok SN z dnia 28 listopada 2007 r., V CSK 288/07, LEX nr 488983.

<sup>24</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2019 r., II GSK 5249/16, Legalis nr 1882057.

### 3. Prawdliwość udzielenia pełnomocnictwa pocztowego i skutki prawne udzielenia pełnomocnictwa pocztowego

Dla oceny skuteczności doręczenia Decyzji 2003 istotne jest ustalenie, czy:

1) W.M. była upoważniona do odbioru rejestrowanej przesyłki listownej, zawierającej Decyzję 2003;

2) upoważnienie to wynikało z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, czy z pełnomocnictwa pocztowego.

Należy wykluczyć zastosowanie art. 45 K.p.a., który w brzmieniu obowiązującym w dacie doręczenia Decyzji 2003 stanowił, że „jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism”. Stronami postępowania w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności byli J.S. i M.S. jako współmałżonkowie i wspólnicy spółki cywilnej. Jeżeli uwzględnić fakt, że małżonkowie ci prowadzili działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej, to i tak W.M. nie mogłaby zostać uznana za osobę uprawnioną do odbioru pism w rozumieniu tego przepisu. Za taką osobę uważano w literaturze przedmiotu „kierownika albo innego pracownika kancelarii ogólnej lub sekretariatu”<sup>25</sup>. Tymczasem W.M. nie była zatrudniona przez żadnego ze wspólników, nie świadczyła również usług na podstawie umowy cywilnoprawnej w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą przez wspólników.

Wydaje się, że w niniejszej sprawie nie mógł również znaleźć zastosowania przepis art. 43 K.p.a. Jak wskazano w wyroku NSA z dnia 14 lutego 1992 r.: „Za nieprawidłowe należy uznać zastępcze doręczenie pisma (art. 43 k.p.a.) w sytuacji, gdy organowi wiadomo, że adresat w tych miejscach nie przebywa, chyba że zmiana adresu strony (jej przedstawiciela lub pełnomocnika) nastąpiła w toku postępowania, a strona zaniechała obowiązku zawiadomienia o tym organu”<sup>26</sup>. Taka sytuacja miała miejsce w analizowanej sprawie, ponieważ M.S. była od 1998 r. zameldowana na pobyt czasowy w innym miejscu niż pod adresem zamieszkania wskazanym we Wniosku 2000.

Dlatego też do oceny prawidłowości doręczenia Decyzji 2003 znajdują zastosowanie obowiązujące w tej dacie przepisy rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 15 marca 1996 r. w sprawie warunków korzystania z usług pocztowych o charakterze powszechnym<sup>27</sup>. Rozporządzenie to wydane zostało na podstawie art. 60 i art. 71 ust. 5 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 46.

<sup>26</sup> Zob. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 1992 r., SA/Wr 19/92, LEX nr 1688572.

<sup>27</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 40, poz. 173 z późn. zm. (dalej: Rozporządzenie 1996) – akt uchylony.

<sup>28</sup> Dz. U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564 – akt uchylony.

Pojęcie „doręczenie decyzji” należało rozumieć jako doręczenie lub ogłoszenie w sposób unormowany w art. 39 i następnym K.p.a., za pokwitowaniem przez pocztę, przez pracowników organu lub inne upoważnione osoby bądź organy. Unormowania dotyczące doręczeń zamieszczone w Kodeksie postępowania administracyjnego mają charakter regulacji generalnej. Regulacja dotycząca ustanowienia pełnomocnika pocztowego została zawarta w czasie jego udzielenia w Rozporządzeniu 1996, wydanym na podstawie ustawy o łączności.

Rozdział 8 Rozporządzenia 1996 poświęcony został udzielaniu pełnomocnictwa pocztowego. W § 60 ust. 1 tego rozporządzenia zawarto definicję „pełnomocnictwa pocztowego” jako odrębnego pełnomocnictwa do odbioru przesyłek i przekazów pocztowych. Zatem osoba legitymująca się pełnomocnictwem pocztowym była uprawniona do odbioru korespondencji kierowanej do adresata, ze wszystkimi prawem przewidzianymi skutkami, a to oznacza, że dzień odebrania przez nią korespondencji stanowił dzień odebrania tej korespondencji przez adresata<sup>29</sup>. Jest to jednocześnie odmienny rodzaj pełnomocnictwa od tych, o których jest mowa w art. 40 § 2 i 3 K.p.a.<sup>30</sup>

W § 61 ust. 1 i 2 Rozporządzenia 1996 został określony sposób udzielenia pełnomocnictwa pocztowego. Pełnomocnictwo pocztowe składa adresat w placówce oddawczej<sup>31</sup> Poczty Polskiej, wykazując swoją tożsamość przez okazanie jednego z dokumentów, o których mowa w § 48<sup>32</sup>. Adresat wpisywał do formularza pełnomocnictwa pocztowego dane dotyczące jego tożsamości oraz składał podpis na formularzu pełnomocnictwa pocztowego w obecności pracownika Poczty Polskiej, przyjmującego jego oświadczenie woli w tym zakresie.

Określone w § 61 ust. 2 Rozporządzenia 1996 wymogi dotyczące poprawności udzielonego pełnomocnictwa pocztowego należy ocenić z punktu widzenia informacji dotyczących stanu faktycznego. Obydwoje małżonkowie (J.S. i M.S.) udzielili, w obecności pracownika Poczty Polskiej, W.M. pełnomocnictwa pocztowego, obejmującego m.in. odbiór poleconych przesyłek rejestrowanych. Pełnomocnictwo to zostało przez każdego z małżonków własnoręcznie podpisane. Jest to kluczowy element z punktu widzenia oceny skuteczności udzielonego pełnomocnictwa. W Rozporządzeniu 1996 przewidziane zostały mechanizmy gwarancyjne, wpływające na prawidłowość udzielonego pełnomocnictwa pocztowego. Obejmują one: obowiązek adresata wykazania swojej tożsamości za pośrednictwem dokumentu wskazanego

<sup>29</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., II OSK 2292/12, LEX nr 1569039.

<sup>30</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 25 września 2009 r., II OSK 1474/08, LEX nr 597301.

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 11 Rozporządzenia 1996 pojęcie to oznacza jednostkę organizacyjną podmiotu, która doręcza lub wydaje przesyłkę albo przekaz pocztowy.

<sup>32</sup> Chodzi o dokumenty identyfikujące tożsamość, w tym m.in. dowód osobisty.

w § 48 Rozporządzenia 1996, obowiązek złożenia podpisu na formularzu pełnomocnictwa pocztowego w obecności pracownika Poczty Polskiej, przyjmującego jego oświadczenie woli w tym zakresie.

Z powyższego wynika, że pełnomocnictwo pocztowe zostało skutecznie udzielone. W dacie jego udzielenia W.M. była upoważniona do odbierania przesyłek pocztowych w imieniu obydwu małżonków.

Z uzasadnienia wyroku Sądu I Instancji wynika, że W.M. nie wiedziała o udzieleniu jej pełnomocnictwa, nie była obecna przy umieszczaniu jej danych na tym dokumencie. W świetle Rozporządzenia 1996 okoliczności te nie mają znaczenia dla oceny ważności udzielonego pełnomocnictwa. Na adresatach<sup>33</sup> Decyzji 2003 spoczywał wymóg zachowania staranności i powiadomienia W.M. o udzielonym jej pełnomocnictwie pocztowym oraz ustaleniu sposobu przekazania M.S. i J.S. doręczonej W.M. rejestrowanej przesyłki pocztowej zawierającej tę decyzję.

Zgodnie z § 48 w zw. z § 49 ust. 1 Rozporządzenia 1996 w procesie doręczenia przesyłki rejestrowanej tożsamość W.M. musiała zostać zweryfikowana przez pracownika Poczty Polskiej. Z przedstawionych okoliczności sprawy wynika, że W.M., która odebrała przesyłkę, „prowadziła, w innym lokalu znajdującym się w tym budynku, własną działalność gospodarczą, nie będąc przy tym pracownikiem (ani kierownikiem) spółki”. Są to okoliczności pozostające bez znaczenia z punktu widzenia wymogów dotyczących skutecznego doręczenia rejestrowanej przesyłki pocztowej pełnomocnikowi pocztowemu, określonych w Rozporządzeniu 1996.

Bez znaczenia jest również to, że W.M. oświadczyła, że nie wiedziała, iż udzielono jej pełnomocnictwa pocztowego. Okoliczność ta obciąża M.S. oraz J.S., jako adresatów ustanawiających pełnomocnictwo pocztowe na rzecz W.M.

#### **4. Adresaci rejestrowanej przesyłki pocztowej zawierającej Decyzję 2003**

Konsekwencją uznania, że Wniosek 2000 został skutecznie wniesiony i uruchomił postępowanie administracyjne przed Prezydentem S., było uznanie z urzędu, że wnioskodawcom, tj. M.S. i J.S. przysługuje z osobna status strony w rozumieniu art. 28 K.p.a.

Z opisu stanu faktycznego wynika jednakże, że Prezydent S. zaadresował jedną przesyłkę pocztową zawierającą Decyzję 2003 łącznie do J.S. i M.S. Przesyłka została

---

<sup>33</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 13 Rozporządzenia 1996 „adresatem” jest m.in. osoba fizyczna, dla której przeznaczona jest przesyłka lub przekaz pocztowy.

odebrana przez W.M. Okoliczność ta powoduje następujące konsekwencje procesowe, których NSA nie brał pod rozwagę w glosowanym wyroku.

Zgodnie z art. 10 § 1 K.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Stąd w myśl art. 40 § 1 K.p.a. pisma w postępowaniu administracyjnym powinny być kierowane do strony imiennie, zawierając indywidualnie oznaczonego adresata.

Zgodnie z zasadą oficjalności doręczeń w postępowaniu administracyjnym, wyrażoną w art. 39 K.p.a., czynność ta, o charakterze materialno-technicznym<sup>34</sup>, by wywołać wynikające z niej skutki prawne, musi zostać dokonana w określony prawem sposób. W tym kontekście należy podzielić przywołane przez NSA w wyroku stanowisko, do którego odnosi się pierwsza teza, że brak doręczenia decyzji administracyjnej, względnie ustalenie, iż zostało ono dokonane z obrazą przepisów traktujących o doręczeniu, oznacza, iż termin do wniesienia odwołania nie rozpoczął swojego biegu.

W postępowaniu administracyjnym stronami są poszczególni małżonkowie jako osoby fizyczne, nie zaś małżeństwo jako instytucja normowana w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>35</sup>. Każdy z nich powinien zatem mieć możliwość złożenia odwołania od decyzji administracyjnej. Wobec czego prawo do złożenia odwołania przez jedno z nich nie może ograniczać prawa drugiego z małżonków jako strony postępowania<sup>36</sup>.

Pisma kierowane do strony winny być zatem imienne, wymieniające stronę jako indywidualnie określonego adresata. Przyznanie M.S. statusu strony postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie Wniosku 2000 oznacza, że Organ zobowiązany był doręczyć Decyzję 2003 odrębnie dla każdej ze stron, a zatem również dla M.S.<sup>37</sup> Decyzja 2003 dotyczyła obojga małżonków i jednocześnie wspólników spółki cywilnej, tzn. składnika ich wspólnego majątku.

Problem doręczania przesyłek zaadresowanych na obydwu małżonków został dostrzeżony w orzecznictwie: „W sytuacji gdy w jednej kopercie przesyłany jest dwóm adresatom jeden egzemplarz pisma brak jest podstaw do stwierdzenia, że domownik odebrał przesyłkę kierowaną do drugiego adresata, bowiem przesyłka

<sup>34</sup> G. Łaszczycza, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 21.

<sup>35</sup> Zob. art. 1 § 1 K.r.i.o.

<sup>36</sup> Zob. postanowienie NSA z dnia 24 sierpnia 2022 r., I OZ 343/22, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2012 r., VII SA/Wa 1657/12, LEX nr 1709766.

<sup>37</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 grudnia 2018 r., II SA/OI 667/18, LEX nr 2597319.

ta jest tylko jedna i zostaje doręczona tylko osobie kwitującej jej przyjęcie. Ponadto adresat kwitujący odbiór może jedynie umożliwić drugiemu adresatowi zapoznanie się z treścią decyzji (pisma). Nie jest to jednak równoznaczne z doręczeniem decyzji i rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia środka odwoławczego. Zatem nie tylko samo pismo powinno być kierowane do imiennie wyznaczonej osoby (adresata) ale również powinno (o ile doręczenie odbywa się poprzez pocztę) być indywidualnie zaadresowane<sup>38</sup>.

Niewątpliwie Prezydent S. wadliwie zaadresował poleconą przesyłkę rejestrowaną, przesyłając jedną Decyzję 2003 do obydwu małżonków. Nie można jednak negować faktu, że J.S. oraz M.S., którzy byli łącznie wskazani jako adresaci tej przesyłki, ustanowili pełnomocnika pocztowego, uprawnionego do odbioru tej przesyłki w imieniu każdego z nich. W.M., odbierając jedną przesyłkę zaadresowaną do małżonków, działała jako pełnomocnik pocztowy, a więc ze świadomością konieczności jej przekazania adresatom wskazanym na korespondencji. Skoro była to jedna przesyłka adresowana do obydwu adresatów, to W.M. musiała podjąć decyzję, któremu z nich tę przesyłkę przekaże. W tym przypadku każda podjęta przez nią decyzja musiała polegać na wyborze jednego adresata, któremu przesyłka ta została przekazana, i drugiego adresata, któremu przesyłka ta, jako jedyna, z przyczyn oczywistych nie mogła zostać przekazana. Aby uniknąć dokonywania „przypadkowych” wyborów, mocodawcy powinni byli uregulować z W.M. sposób przekazywania im korespondencji. Stanowisko to zostało zresztą potwierdzone w orzecznictwie. Jak wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 28 maja 2014 r., odnosząc się do adresata, że „w tym stanie rzeczy nie może wywodzić korzystnych skutków prawnych z ewentualnego zaniedbania obowiązków pełnomocnika pocztowego w zakresie przekazywania przesyłek adresatowi”<sup>39</sup>. Dodatkowo M.S., wraz ze zmianą miejsca zamieszkania, powinna była wypowiedzieć udzielone W.M. pełnomocnictwo pocztowe.

Z ustaleń stanu faktycznego wynika, że w dniu 27 maja 2003 r. Decyzja 2003 została doręczona tylko J.S., co mogłoby oznaczać, że pełnomocnik pocztowy odebrał przesyłkę poleconą wyłącznie w imieniu J.S. Brak wglądu w akta administracyjne sprawy nie pozwala na potwierdzenie tej okoliczności na formularzach potwierdzających odbiór korespondencji od Organu. W orzecznictwie prezentowany jest

---

<sup>38</sup> Zob. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 24 lutego 2016 r., VII SA/Wa 940/15, LEX nr 2073737; z dnia 10 lutego 2010 r., VII SA/Wa 1959/09, LEX nr 593054; z dnia 5 listopada 2008 r., IV SA/Wa 1384/08, LEX nr 548117 oraz z dnia 30 listopada 2012 r., VII SA/Wa 1657/12, LEX nr 1709766; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 lutego 2016 r., II SA/OI 1144/15, LEX nr 1998677.

<sup>39</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 maja 2014 r., I SA/GI 1719/13, LEX nr 1522226.



pogląd<sup>40</sup>, że doręczenie przesyłki zaadresowanej wspólnie do obydwu małżonków, do rąk jednego może zostać uznane za skuteczne wobec drugiego małżonka tylko wówczas, jeśli drugi z małżonków nie zakwestionuje i nie podważy takiego sposobu doręczenia<sup>41</sup>.

Dnia 25 lipca 2013 r. M.S. zakwestionowała taki sposób doręczenia w wystąpieniu do Organu o doręczenie przedmiotowej decyzji, wskazując, że Decyzja 2003 r. nie została jej skutecznie doręczona, a także, że rozstrzygnięcie to powinno być skierowane do wszystkich współników spółki cywilnej, będących odrębnymi przedsiębiorcami i każdemu osobno doręczone. Z powyższego wynika, że J.S. nie poinformował M.S. o doręczeniu Decyzji 2003, także pomimo określonego w art. 36 § 1 K.r.i.o. obowiązku przekazania współmałżonkowi informacji o sposobie postępowania z majątkiem wspólnym.

Decyzja 2003 weszła do obrotu prawnego w dniu 27 maja 2003 r. Koncepcja „wejścia decyzji do obrotu prawnego” nie jest związana z prawidłowym, tj. zgodnym z przepisami prawa doręczeniem decyzji, lecz z dokonaniem czynności doręczenia polegającej na uzewnętrznieniu woli organu wobec podmiotu usytuowanego poza organem administracji i to niekoniecznie nawet wobec jej adresata<sup>42</sup>. Pod pojęciem doręczenia, o którym mowa w art. 110 K.p.a., należy rozumieć również sytuację, w której pomimo niezgodności doręczenia zastępczego z wymaganiami określonymi w art. 43 K.p.a., decyzja znalazła się w posiadaniu osoby, do której została skierowana<sup>43</sup>.

## 5. Ocena zachowania terminu do wniesienia odwołania od Decyzji 2003

Nie jest możliwe, na podstawie opisu stanu faktycznego, ustalenie, w którym imieniu W.M. odebrała rejestrowaną przesyłkę zawierającą Decyzję 2003, tzn. czy w imieniu J.S., czy obydwu małżonków.

Powyższe deficyty ustaleń stanu faktycznego muszą zakładać rozważenie dwóch scenariuszy:

<sup>40</sup> Odmiennie zob. wyrok NSA w Krakowie z dnia 2 lutego 2000 r., II SA/Kr 298/00, LEX nr 655779. Por. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2021, s. 287.

<sup>41</sup> Por. wyroki NSA: z dnia 17 maja 2012 r., I OSK 764/11, LEX nr 1218899; z dnia 12 kwietnia 2012 r., II OSK 131/11, LEX nr 1251792 oraz z dnia 22 czerwca 2007 r., II OSK 964/06, LEX nr 344911.

<sup>42</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., II GSK 4055/16, LEX nr 2404367.

<sup>43</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r., I OSK 3095/15, LEX nr 2064285.

1) przesyłka adresowana do J.S. i M.S., zawierająca Decyzję 2003, została odebrana przez W.M. w imieniu J.S. i M.S.;

2) przesyłka adresowana do J.S. i M.S., zawierająca Decyzję 2003, została odebrana przez W.M. tylko w imieniu J.S.

W pierwszym scenariuszu należałoby uznać, że Decyzja 2003 została skutecznie doręczona również wobec M.S. w dniu 27 maja 2003 r. Zatem doręczenie M.S. Decyzji 2003 w dniu 20 sierpnia 2013 r. trzeba uznać za powtórne, a co za tym idzie nietworzące po stronie M.S. uprawnienia do wniesienia odwołania na podstawie art. 129 § 2 K.p.a. W konstatacji należałoby podzielić stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego wyrażone w postanowieniu z dnia 31 grudnia 2018 r. o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania.

Należy podzielić pogląd NSA w wyroku ujęty w drugiej z tez. Z uwagi na to, że Decyzja 2003 została doręczona W.M. ze skutkiem dla M.S. w dniu 27 maja 2003 r., to dla M.S. termin do wniesienia odwołania upłynął z dniem 10 czerwca 2003 r., zaś w dniu 11 czerwca 2003 r. decyzja ta stała się ostateczna. M.S. nie może jednak skorzystać z prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania<sup>44</sup> od tej decyzji z następujących względów. Przede wszystkim ustawodawca określił w art. 58 § 2 K.p.a. termin siedmiu dni na wniesienie prośby o przywrócenie terminu od ustania przyczyny uchybienia terminu<sup>45</sup>. Z opisu stanu faktycznego wynika, że najpóźniej od następnego dnia po dniu 20 sierpnia 2013 r., w którym Organ ponownie doręczył M.S. Decyzję 2003, należałoby obliczać termin siedmiu dni do wniesienia prośby wraz z wniesionym odwołaniem od Decyzji 2003. Termin ten upłynął w dniu 28 sierpnia 2013 r., zaś jego przywrócenie nie jest możliwe w świetle § 3 tego przepisu. Ponadto, nawet gdyby M.S. rozważyła wniesienie prośby o przywrócenie terminu, z zachowaniem ustawowego terminu, to i tak mogłaby mieć trudność w uzasadnieniu<sup>46</sup> tej prośby. M.S. powinna była przewidzieć skutki udzielonego pełnomocnictwa pocztowego w kontekście skuteczności doręczenia przesyłek, od których biegnie termin do realizacji uprawnień procesowych. Wiedząc zatem, że zmienił się adres zamieszkania przez M.S. po udzieleniu pełnomocnictwa pocztowego, M.S. powinna była wypowiedzieć pełnomocnictwo pocztowe.

---

<sup>44</sup> Szerzej R. Stankiewicz, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023 [wyd. el. Legalis].

<sup>45</sup> Szerzej zob. J. Wegner, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, Warszawa 2023 [wyd. el. LEX].

<sup>46</sup> Ciężar uprawdopodobnienia okoliczności uzasadniającej brak winy w uchybieniu terminu spoczywa na stronie postępowania, która występuje z wnioskiem o jego przywrócenie.

W drugim scenariuszu Decyzja 2003 została doręczona J.S., ale ze skutkiem dla M.S. W dniu 25 lipca 2013 r. M.S. zakwestionowała taki sposób doręczenia w wystąpieniu do Organu o doręczenie przedmiotowej decyzji, niemniej powinno było to nastąpić w terminie określonym w art. 129 § 2 K.p.a., a więc do 10 czerwca 2003 r. Termin ten nie został zachowany. Z przyczyn wskazanych powyżej nie jest również możliwe uwzględnienie prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania.

Tym samym w pierwszym i drugim rozważanym scenariuszu Decyzja 2003 obowiązuje w stosunku do M.S. począwszy od 27 maja 2003 r. i w konsekwencji odwołanie od Decyzji 2003, ponownie doręczonej w dniu 20 sierpnia 2013 r., jest niedopuszczalne z uwagi na uchybienie terminu do wniesienia odwołania.

Uzyskanie przez decyzję pierwszej instancji cechy ostateczności pozbawia M.S., z uwagi na upływ czasu, także prawa do weryfikacji decyzji ostatecznej. Decyzja administracyjna, jako ostateczna, może być zasadniczo poddana weryfikacji również w trybie nadzwyczajnym, uregulowanym w rozdziałach 12 i 13 działu II K.p.a. Celem wznowienia postępowania jest sprawdzenie, czy któraś z wad postępowania wymienionych enumeratywnie w art. 145 § 1, art. 145a § 1, art. 145aa § 1 i art. 145b § 1 K.p.a. nie wpłynęła na treść decyzji. Przesłanka ta ma mieć charakter pierwotny w stosunku do wydania postanowienia o wznowieniu postępowania<sup>47</sup>. W analizowanej sprawie nie mogłoby zostać złożone podanie o wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., tj. gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Miesięczny termin na wniesienie takiego podania biegnie bowiem od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji. Przez dowiedzenie się o decyzji należy rozumieć powzięcie wiedzy o samym fakcie wydania rozstrzygnięcia w sposób umożliwiający złożenie podania o wznowienie. Chodzi o takie dane, jak nazwa organu, który decyzję wydał, oraz sposób rozstrzygnięcia sprawy. Nie jest natomiast konieczne dokładne poznanie pełnej treści decyzji. Wystarczy, jeżeli strona posiadała informację, czego dana decyzja dotyczy<sup>48</sup>. Mając na względzie wskazane okoliczności, M.S. uzyskała powyższe informacje co najmniej w dniu 25 lipca 2013 r., składając wniosek o doręczenie Decyzji 2003, co dowodzi przekroczenia tego terminu.

<sup>47</sup> Z. Kmiecik, *Przesłuchanie świadka i strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2022, s. 222.

<sup>48</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., II OSK 1661/17, LEX nr 2481414 oraz z dnia 27 sierpnia 2018 r., II OSK 2226/18, LEX nr 2536881.

## Wnioski

Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2023 r. jest istotny, ponieważ dotyczy złożonej sytuacji prawnej osoby mającej status małżonka i jednocześnie współnika spółki cywilnej utworzonej ze współmałżonkiem, która bez swojej wiedzy została włączona do postępowania administracyjnego w charakterze strony, w kontekście realizowania przez nią uprawnień procesowych, w tym prawa do weryfikacji Decyzji 2003. Na tle tej sytuacji wywołana została problematyka skuteczności doręczeń rejestrowanej korespondencji od Organu za pośrednictwem pełnomocnictwa pocztowego. Jest to rodzaj pełnomocnictwa, odmienny od tych, które zostały wskazane w art. 40 § 2 i 3 K.p.a., a który uprawnia do odbioru korespondencji kierowanej do adresata, ze wszystkimi prawem przewidzianymi skutkami. Zatem dzień odebrania przez pełnomocnika korespondencji stanowi dzień odebrania tej korespondencji przez adresata.

W sytuacji udzielenia jednej osobie pełnomocnictwa pocztowego przez obojwoje małżonków, mocodawcy powinni dochować odpowiednich aktów staranności, których brak odzwierciedlony został w skutkach sprawy będącej przedmiotem rozpoznania przez NSA.

Po pierwsze, istotne jest określenie sposobu przekazywania każdemu z małżonków rejestrowanej korespondencji, która została doręczona pełnomocnikowi pocztowemu w ich imieniu. Po drugie, współmałżonek, który zmienił miejsce zamieszkania, powinien wypowiedzieć dotychczasowe pełnomocnictwo pocztowe.

W rozpatrywanej kasacyjnie sprawie każdy z małżonków był stroną postępowania wszczętego na podstawie Wniosku 2003. Zatem Decyzja 2003 winna była zostać zaadresowana imiennie do każdego z małżonków z osobna. Prezydent S. wadliwie zaadresował poleconą przesyłkę rejestrowaną, przesyłając jedną Decyzję 2003 do obojwo małżonków, która została odebrana przez skutecznie umocowanego pełnomocnika pocztowego.

Doręczenie przesyłki zaadresowanej wspólnie do obojwo małżonków, do rąk jednego może zostać uznane za skuteczne wobec drugiego małżonka tylko wówczas, jeśli drugi z małżonków nie zakwestionuje i nie podważy takiego sposobu doręczenia.

Zakres uprawnień do weryfikacji decyzji administracyjnej determinuje status procesowy wnioskodawcy. Ponadto wnioskodawca powinien przestrzegać kolejnego aktu staranności, tzn. terminu, w którym mogą zostać zastosowane określone środki procesowe służące weryfikacji decyzji administracyjnej.

W świetle dostrzeżonych deficytów dotyczących ustaleń stanu faktycznego należało rozważyć dwa możliwe scenariusze: 1) przesyłka adresowana do J.S. i M.S., zawierająca Decyzję 2003, została odebrana przez W.M. w imieniu J.S. i M.S.;

2) przesyłka adresowana do J.S. i M.S., zawierająca Decyzję 2003, została odebrana tylko w imieniu J.S.

W rezultacie w pierwszym i drugim rozważanym scenariuszu Decyzja 2003 obowiązuje w stosunku do M.S. począwszy od 27 maja 2003 r. i tym samym odwołanie od Decyzji 2003 ponownie doręczonej w dniu 20 sierpnia 2013 r. jest niedopuszczalne. Brak jest bowiem podstaw prawnych do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania.

Decyzja 2003, jako ostateczna, nie mogłaby być także poddana weryfikacji w trybie nadzwyczajnym. Zakładając, że przesłanką wznowienia postępowania przed Prezydentem S., zakończonego wydaniem Decyzji 2003, miałyby być brak udziału M.S. w tym postępowaniu bez własnej winy, to złożenie podania w tej sprawie jest spóźnione.

Glosa jest aprobująca co do rozstrzygnięcia w zakresie uchylecia wyroku Sądu I Instancji i jednocześnie krytyczna co do sposobu uzasadnienia głosowanego wyroku, zarówno w zakresie niespójności wniosków z analizy stanu faktycznego przedstawionych w wyroku, jak i niedostrzeżonych przez NSA deficytów w ustaleniach stanu faktycznego, istotnych z punktu widzenia rekonstrukcji stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy.

## Bibliografia

- Adamiak B., w: Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Bieniek G., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Nowy Przegląd Notarialny 1999, nr 2.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995.
- Jędrejek G., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2017.
- Kmiecik Z., *Przesłuchanie świadka i strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2022.
- Łaszczycza G., Matan A., *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998.
- Nazaruk P., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019.
- Stankiewicz R., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023 [wyd. el. Legalis].
- Wegner J., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, Warszawa 2023 [wyd. el. LEX].
- Wróbel A., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2023 [wyd. el. LEX].



## Rozumienie pojęcia *przeznaczenie* w odniesieniu do terenu, nieruchomości, obiektu budowlanego oraz gruntu na podstawie wybranych aktów prawnych

Understanding the concept of *intended use* concerning land, real estate, buildings, and ground based on selected legal acts

Понимание понятия *целевое назначение* в отношении земель, недвижимости, объекта строительства и земельного участка на основе избранных законодательных актов

Розуміння поняття *призначення* щодо площі, нерухомості, будівель та земельних ділянок на основі окремих законодавчих актів

LIDIA PIOTROWSKA

Mgr inż., Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie  
e-mail: l.piotrowska@vizja.pl, <https://orcid.org/0000-0002-9401-5080>

**Streszczenie:** Przedmiotem artykułu jest analiza rozumienia terminu *przeznaczenie* w odniesieniu do terenu, nieruchomości, obiektu budowlanego oraz gruntu na podstawie takich aktów prawnych, jak ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o gospodarce nieruchomościami, ustawa o podatkach i opłatach lokalnych czy ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych. Z uwagi na to, iż we wskazanych regulacjach występują różne rodzaje przeznaczeń, mogące być różnie interpretowane, a definicji legalnej terminu *przeznaczenie* brak, podjęto próbę analizy tego terminu w kontekście rodzajów przeznaczeń, które zostały wymienione w wybranych aktach prawnych, w celu wypracowania jednego znaczenia pojęcia *przeznaczenie*. Autorka przedstawiła własne rozumienie tego terminu oraz to wywiedzione z przepisów prawa czy też orzecznictwa. Wskazała ponadto, czy przeznaczenie jest jednolite i jaki akt prawny je określa. Zastosowano następujące metody badawcze: metoda analizy przepisów prawa, metoda analizy orzecznictwa, metoda analizy uchwał, umów, decyzji i dokumentów.

**Słowa kluczowe:** plan miejscowy, przeznaczenie terenu, przeznaczenie nieruchomości, przeznaczenie obiektu budowlanego, przeznaczenie gruntu

**Summary:** The purpose of this paper is to analyse the understanding of the term *intended use* in relation to land, real property, buildings, and ground on the basis of such legal acts as the Spatial Planning and Land Development Act, the Real Estate Management Act, the Local Taxes and Fees Act, and the Personal Income Tax Act. Due to the fact that in the indicated regulations there are various types of designation, which may be interpreted differently, and there is no legal definition of the term *intended use*, an attempt was made to analyse the term in the context of the types of designation listed in selected legal acts, in order to develop a single meaning of the term *intended use*. The author presented her own understanding of the term and that derived from legislation or case law. In addition, she indicated whether the intended use is uniform and which legal act defines it. The following research methods were used: the method of analysis of legal regulations, the method of analysis of case law, the method of analysis of resolutions, contracts, decisions, and documents.

**Key words:** local plan, intended use of land, intended use of property, intended use of building, intended use of ground

**Резюме:** Предметом статьи является анализ понимания термина *целевое назначение* в отношении земель, недвижимости, объекта строительства и земельного участка на основе таких нормативно-правовых актов, как: «Закон о территориально-пространственном планировании», «Закон об управлении недвижимостью», «Закон о местных налогах и сборах» или «Закон о подоходном налоге с физических лиц». В связи с тем, что в указанных нормативных актах встречаются различные виды *целевого назначения*, которые могут быть истолкованы по-разному, и отсутствует юридическое определение термина *целевое назначение*, была предпринята попытка проанализировать этот термин в контексте видов *целевого назначения*, перечисленных в выбранных правовых актах, с целью выработки единого значения термина *целевое назначение*. Автор представила свое собственное понимание термина и понимание, вытекающее из закона, а также судебной практики. Кроме того, было указано, является ли целевое назначение унифицированным и, в каком нормативном акте оно определено. Использовались следующие методы исследования: метод анализа нормативно-правовых актов, метод анализа судебной практики, метод анализа постановлений, договоров, решений и документов.

**Ключевые слова:** местный градостроительный план, целевое назначение земель, целевое назначение недвижимости, целевое назначение объекта строительства, целевое назначение земельного участка

**Анотація:** Предметом статті є аналіз розуміння поняття *призначення* щодо площі, нерухомості, будівель та земельних ділянок на основі окремих законодавчих актів, таких як Закон про просторове планування і забудову, Закон про управління нерухомістю, Закон про місцеві податки і збори та Закон про податок на доходи фізичних осіб. У зв'язку з тим, що в зазначених нормативно-правових актах існують різні види призначення, які можуть трактуватися по-різному, а також відсутнє легальне визначення поняття *призначення*, була зроблена спроба проаналізувати це поняття у контексті видів *призначення*, перелічених в обраних нормативно-правових актах, з метою вироблення єдиного значення поняття *призначення*. Авторка представила власне розуміння цього поняття, а також те, що впливає із законодавства та судової практики. Вона також зазначила, чи це *призначення* є уніфікованим і яким нормативно-правовим актом воно визначається. Були використані наступні методи дослідження: метод аналізу нормативно-правових актів, метод аналізу судової практики, метод аналізу постанов, договорів, рішень та документів.

**Ключові слова:** місцевий план, призначення площі, призначення нерухомості, призначення будівель, призначення земельних ділянок

## Wprowadzenie

Pojęcie *przeznaczenia* używane jest na gruncie wielu aktów prawnych, w tym wybranych przez autorkę niniejszego artykułu; jest o nich mowa m.in. w ustawach: z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup>, z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup>, z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>3</sup> oraz z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>4</sup>. Takiego wyboru analizowanych aktów prawnych dokonano z uwagi na to, że odnoszą się one do przeznaczenia terenu, nieruchomości, obiektu

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

<sup>2</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1145.

<sup>3</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 70.

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 163.



budowlanego oraz gruntu, tj. do przeznaczenia pewnej przestrzeni/terytorium. Elementem wspólnym jest więc tutaj *przeznaczenie* odnoszące się do miejsca/punktu.

Niektóre zawarte w tych aktach prawnych przepisy wskazują na rodzaje przeznaczeń, inne zaś precyzują, na podstawie jakich dokumentów i decyzji można przeznaczenie ustalić. Dalsze w sposób ogólny odnoszą się do przeznaczenia.

Zarówno na podstawie analizy przepisów prawa, literatury, jak i orzecznictwa można wywieść definicję tego terminu. Można także powołać się na *Słownik języka polskiego* oraz synonimy tego pojęcia.

Z uwagi jednak na to, że brakuje legalnej definicji tego pojęcia oraz uwzględniając, iż we wskazanych aktach prawnych występują różne rodzaje przeznaczeń, mogące być różnie interpretowane, autorka podjęła próbę analizy tego terminu w kontekście takich rodzajów przeznaczeń, jakie zostały wymienione w wybranych aktach prawnych, w celu wypracowania jednego znaczenia pojęcia *przeznaczenie*.

W niniejszym artykule autorka odniosła się do powyższego, przedstawiając własne rozumienie pojęcia *przeznaczenie* i to wywiedzione z przepisów prawa, czy też z orzecznictwa. Celem badawczym było określenie relacji pojęcia *przeznaczenie* w odniesieniu do systemu prawa obejmującego zależne od siebie przepisy prawne. Zastosowano metodę analityczno-dogmatyczną, tj. metodę analizy przepisów prawa, analizy orzecznictwa oraz analizy uchwał, umów, decyzji i dokumentów, a także analizy literatury.

## **1. Pojęcie *przeznaczenia* w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Plan ten określa przeznaczenie objętych nim terenów, czyli mamy tutaj odniesienie do przeznaczenia terenu. Właśnie ów najważniejszy element ww. planu czyni ten akt podstawowym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego w Polsce<sup>5</sup>. Stosownie zaś do ust. 2 ww. artykułu w przypadku braku ww. planu określenie sposobów

<sup>5</sup> A. Ostrowska, *Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – projekt: „Studia podyplomowe – Prawne instrumenty ochrony środowiska”, Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie, s. 7, <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2015/1109/075604-dr-a-ostrowska-ochrona-srodowiska-w-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym.docx> [dostęp: 9.01.2024 r.].

zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. decyzji o warunkach zabudowy bądź decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z powyższego wprost wynika, że przeznaczenie terenu określone jest wyłącznie w akcie prawa miejscowego, jakim jest ww. plan. Decyzja administracyjna, o jakiej mowa wyżej, nie określa przeznaczenia terenu, lecz sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu, tj. określa tzw. możliwości inwestycyjne. Decyzja ta kształtuje uprawnienia konkretnego adresata w zakresie sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy<sup>6</sup>. Warto zwrócić uwagę, iż ww. przepisy posługują się dwoma terminami: *przeznaczenie terenu* oraz *sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu*. Obydwa terminy przepisy przypisują do ww. planu, lecz tylko drugi z wymienionych do ww. decyzji. Powyższe potwierdza, że decyzja ta nie określa przeznaczenia terenu. Przeznaczenia terenu nie określa także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które stanowi dokument planistyczny wskazujący na obecne uwarunkowania terenu i wytyczający kierunki polityki przestrzennej. Warto w tym miejscu nadmienić, że ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup> zastępuje ww. studium planem ogólnym, który w przeciwieństwie do tego studium stanowi akt prawa miejscowego. Ustawa ta nie zmienia jednak wymienionego wyżej przepisu art. 4 ust. 1. Nowa ustawa odnosi się do przeznaczenia terenu, wskazując m.in., że powinno ono pozostawać zgodne z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej dany teren, wskazanym w planie ogólnym. Powyższe świadczy właśnie o zgodności planu miejscowego z planem ogólnym.

Jak trafnie stwierdził niegdyś Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 lutego 2020 r., II SA/Kr 1482/19, „akcentuje się rolę planu miejscowego jako aktu normatywnego wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym. Akt ten musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, gdyż w przeciwnym razie utraci tak ważną dla uczestników wspomnianego procesu funkcję predyktywną; rozstrzygnięcia organów stosujących prawo stawałyby się nieprzewidywalne i nacechowane uznaniowością”<sup>8</sup>. Przeznaczenie terenu powinno być określone w planie miejscowym w sposób jasny, czytelny i niebudzący wątpliwości. Jak wskazał z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 14 marca 2018 r., II SA/Sz 151/18<sup>9</sup>,

<sup>6</sup> D. Ilków, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kwalifikacji danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej*, Młody Jurysta 2018, nr 2, s. 26.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1688.

<sup>8</sup> Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2020 r. poz. 7734.

<sup>9</sup> <https://bip.szczecin.wsa.gov.pl/17/strona-glowna.html> [dostęp: 9.01.2024 r.].

postanowienia planu odnoszą się do planowanego przeznaczenia terenu, bez względu na to czy i w jaki sposób dany teren został już zagospodarowany. Z powyższego wynika, że przeznaczenie nie dotyczy stanu istniejącego, a przyszłego. Przeznaczenie terenu jest wiążące od dnia, w którym plan miejscowy wchodzi w życie, a nie od momentu zagospodarowania terenu zgodnie z tym planem.

Czym więc jest *przeznaczenie*? Można wskazać m.in. następujące synonimy tego słowa: przyszłość, cel, funkcja, rola. W *Słowniku języka polskiego*<sup>10</sup> przeznaczenie zdefiniowane jest jako praktyczny cel, do którego coś jest przeznaczone/zakwalifikowane, któremu dana rzecz służy, a także jako powołanie czy posłannictwo, jak również jako nieunikniona przyszłość, czy nieuchronna konieczność nadejścia / stania się czegoś.

Jak powyższe odnieść do przeznaczenia terenu określanego w planie miejscowym? Otóż jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 872/17<sup>11</sup>, obowiązek określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez sformułowania, które jednoznacznie wskazują na funkcję, jaką ma on pełnić. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2019 r., II OSK 2241/17, także właściwie uznał, że przeznaczenie nieruchomości stanowi ogół parametrów, które ustalają możliwy sposób zagospodarowania danej nieruchomości oraz ich wpływ na wartość rynkową nieruchomości<sup>12</sup>. Słusznie zauważył również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 stycznia 2022 r., II SA/Po 462/21, iż przeznaczenie terenu musi być określone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, tj. nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada gminy (miasta) możliwości jego określenia. Konsekwentnie treść przepisów planu miejscowego wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności, zatem dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego (arbitralnego) i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu<sup>13</sup>.

Zgodnie zaś z § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>14</sup> ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania,

<sup>10</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/przeznaczenie;2511687.html> [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>11</sup> <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522670237> [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>12</sup> <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522821642> [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>13</sup> <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523384623/1/ii-sa-po-462-21-okreslenie-przeznaczenia-terenu-w-miejscowym-planie-zagospodarowania...?cm=URELATIONS> [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>14</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2404.

w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów. Z rozporządzenia wynika, iż przeznaczenie poszczególnych terenów powinno być oddzielone liniami rozgraniczającymi. Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować w planie miejscowym, określone w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia, stanowią więc o rodzajach przeznaczeń (funkcji terenu)<sup>15</sup>. Rozporządzenie wskazuje na następujące nazwy klas przeznaczenia terenu: teren zabudowy mieszkaniowej, teren usług, teren produkcji, teren górnictwa i wydobywania, teren komunikacji, teren infrastruktury technicznej, teren rolnictwa, tereny wód, teren lasu, teren zieleni, teren cmentarza i teren niesklasyfikowany.

W tym miejscu należy wskazać, że w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (zmienionym rozporządzeniem z dnia 22 listopada 2024 r.)<sup>16</sup>, dotyczącym nowego aktu planistycznego, jakim jest plan ogólny gminy, także w załączniku nr 1, wskazane zostały nazwy stref planistycznych (wraz z ich symbolami) oraz profile funkcjonalne danej strefy planistycznej podzielone na profil podstawowy i dodatkowy. Z załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia wynika, że stref planistycznych jest 13. Należą do nich 3 strefy wielofunkcyjne [strefa z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), strefa z zabudową mieszkaniową jednorodziną (SJ) i strefa z zabudową zagrodową (SZ)] oraz 10 stref jednofunkcyjnych [strefa usługowa (SU), strefa handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefa gospodarcza (SP), strefa produkcji rolniczej (SR), strefa infrastrukturalna (SI), strefa zieleni i rekreacji (SN), strefa cmentarza (SC), strefa górnictwa (SG), strefa otwarta (SO) oraz strefa komunikacyjna (SK)]. Porównując wymienione strefy planistyczne, w tym przypisane do nich profile podstawowe i dodatkowe, z nazwami klas przeznaczenia terenu określonymi we wspomnianym wyżej rozporządzeniu, można dostrzec ich spójność, poza jednym wyjątkiem. Otóż autorka niniejszego artykułu nie dostrzegła w ww. strefach i profilach terenów niesklasyfikowanych. W załączniku nr 2 do tego rozporządzenia, dotyczącego oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu prezentacji graficznej danych przestrzennych, także brak odniesienia do ww. terenów.

Jak wskazał niedawno Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 28 lutego 2023 r., II SA/Kr 1355/22, z punktu widzenia obowiązującego prawa dopuszczalne jest również takie określenie w planie miejscowym

<sup>15</sup> B. Krupa, *Analiza pojęć prawnych stosowanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach 2019, nr 120, s. 67.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2758.

przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne<sup>17</sup>. W tym samym duchu wypowiedział się wcześniej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2022 r., II OSK 1982/21, wskazując, że przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z przepisami § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 powyższego obowiązującego rozporządzenia nie ustanawiają bezwzględnego zakazu wielofunkcyjnego przeznaczenia terenu oraz ustalania dla danego terenu funkcji mieszanej. Możliwość dokonywania takich ustaleń jest obwarowana wymogiem, by różne (alternatywne) funkcje nie były ze sobą sprzeczne, a co za tym idzie nie wykluczały się<sup>18</sup>. W praktyce mogą więc np. występować jednolite i wielofunkcyjne przeznaczenia, a w ich ramach mogą zostać powzięte różne ustalenia. Dla przykładu można wskazać przeznaczenie ustalone w uchwale Rady M. St. Warszawy Nr XCIII/2737/2010 z dnia 21 października 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Dworca Wschodniego dla terenów oznaczonych symbolami A4.1U-H/B i B1.1U-H/B, tj. dla dwóch terenów o takim samym przeznaczeniu (tereny usług, handlu i biur) zawarto różne ustalenia. Zgodnie z ww. uchwałą ustala się maksymalną wysokość zabudowy na 30 m, wysokość elewacji frontowej od 25 do 30 m, maksymalną intensywność zabudowy jako 3,0 (A4.1U-H/B) oraz ustala się zakaz zabudowy w pasie terenu położonym w granicach obszaru objętego planem oraz minimalną powierzchnię terenu biologicznie czynną na działce budowlanej w wysokości 0% (B1.1U-H/B). Poza tym należy także pamiętać, że plany miejscowe w praktyce mogą zawierać przeznaczenie podstawowe, uzupełniające i dopuszczalne (tabela 1) – takiego podziału przeznaczenia nie zawierają jednak przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wykształcił się on w praktyce. Zdarza się także używanie sformułowania *przeznaczenie dominujące*, które w ocenie autorki jest tożsame z przeznaczeniem podstawowym.

W tym miejscu należy podkreślić, że przeznaczenie dopuszczalne nie może zastępować przeznaczenia podstawowego. Jak bowiem wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 5 listopada 2019 r., II SA/Bk 601/19<sup>19</sup>,

<sup>17</sup> <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523606083/1/ii-sa-kr-1355-22-rozne-przeznaczenie-tego-samego-terenu-wyrok-wojewodzkiego-sadu...?cm=URELATIONS> [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>18</sup> <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523609304/1/ii-osk-1982-21-zakaz-wielofunkcyjnego-przeznaczenia-terenu-oraz-ustalania-dla-danego-terenu...?cm=URELATIONS> [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>19</sup> [https://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-bk-601-19/miejscowy\\_plan\\_zagospodarowania\\_przestrzennego\\_skargi\\_organow\\_nadzorczych\\_na\\_uchwaly\\_rady\\_gminy/b87588.html?q=&symbol=615\\_6150&haslo=Planowanie+przestrzenne&\\_sad=Wojew%C3%B3dzki+S%C4%85d+Administracyjny+w+Bia%C5%82ymstoku&skarzony=Rada+Gminy&okres=2019\\_11](https://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-bk-601-19/miejscowy_plan_zagospodarowania_przestrzennego_skargi_organow_nadzorczych_na_uchwaly_rady_gminy/b87588.html?q=&symbol=615_6150&haslo=Planowanie+przestrzenne&_sad=Wojew%C3%B3dzki+S%C4%85d+Administracyjny+w+Bia%C5%82ymstoku&skarzony=Rada+Gminy&okres=2019_11) [dostęp: 9.01.2024 r.].

Tabela 1. Rodzaje przeznaczeń zawarte w planach miejscowych

Lp.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	Przeznaczenie podstawowe (dominujące)	Przeznaczenie uzupełniające	Przeznaczenie dopuszczalne
1	Uchwała Nr VI/26/01 z dnia 12 kwietnia 2001 r. (Bemowo)	<i>Teren usługowy</i>		Remonty, modernizacje i adaptacje istniejącej zabudowy oraz rozbudowa, dobudowa i przebudowa istniejących budynków.
2	Uchwała Nr XXXVII/498/97 z dnia 27 czerwca 1997 r. (Białołęka)	<i>Mieszkalnictwo jednorodzinne</i>		Zabudowa wielorodzinna, mieszkalnictwo zbiorowe, usługi publiczne i komercyjne, urządzenia infrastruktury technicznej i komunikacyjnej oraz zieleń urządzona, a także urządzenia sportu i rekreacji.
3	Uchwała Nr 401/XVIII/00 z dnia 8 grudnia 2000 r. (Bielany)	<i>Zabudowa usługowa – centrum zaopatrzenia</i>	Zachowanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej	Usługi ponadlokalne – supermarket oraz lokalne z zakresu usług podstawowych.
4	Uchwała Nr LV/1697/2021 z dnia 14 października 2021 r. (Mokotów)	<i>Zieleń urządzona – park</i>		Lokalizacja pawilonów parkowych.
5	Uchwała Nr LXVII/2179/2022 z dnia 7 lipca 2022 r. (Ochota)	<i>Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna</i>	Usługi	
6	Uchwała Nr XCIII/2737/2010 z dnia 21 października 2010 r. (Praga Południe)	<i>Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej</i>		Zieleń urządzona, usługi z zakresu handlu detalicznego, biur, rzemiosła z wyjątkiem warsztatów samochodowych, poczty i telekomunikacji.
7	Uchwała Nr XCIV/2749/2010 z dnia 9 listopada 2010 r. (Śródmieście)	<i>Zieleń urządzona – park</i>	Usługi gastronomii	
8	Uchwała Nr LXII/1674/2018 z dnia 1 marca 2018 r. (Targówek)	<i>Usługi sportu i rekreacji</i>		Usługi z zakresu kultury, gastronomii, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, turystyki, hotelarstwa lub parking wielopoziomowy.
9	Uchwała Nr LIX/1858/2022 z dnia 20 stycznia 2022 r. (Wola)	<i>Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna</i>		Usługi.
10	Uchwała Nr XXI/720/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. (Żoliborz)	<i>Usługi oświaty</i>		Przebudowa i rozbudowa obiektu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wybranych planów miejscowych Warszawy.

ustalenie przeznaczenia podstawowego i dopuszczalnego nie oznacza równorzędności danych przeznaczeń terenu – zakłada się nadrzędny charakter przeznaczenia podstawowego względem dopuszczalnego.

Na powyższe wskazał wcześniej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 stycznia 2019 r., I FSK 1829/16<sup>20</sup>, twierdząc, iż decydujące znaczenie dla określenia przeznaczenia gruntu pod zabudowę, względnie w innym celu (nie pod zabudowę), ma określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia podstawowego terenu. Z kolei funkcje dodatkowe wynikające z jego przeznaczenia dopuszczalnego (czyli o charakterze pomocniczym) służą jedynie uzupełnieniu zasadniczego sposobu zagospodarowania danego terenu, ale go nie zmieniają.

Przykłady przeznaczenia mieszanego (wielofunkcyjnego) bez podziału na przeznaczenie podstawowe (dominujące), uzupełniające i dopuszczalne, przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Przeznaczenia mieszane (wielofunkcyjne) określone w planach miejscowych

Lp.	Data transakcji	Przeznaczenie określone w planie miejscowym
1	22.11.2016 r.	<i>Teren sportu i rekreacji oraz teren zieleni urządzonej</i>
2	10.01.2017 r.	<i>Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne oraz tereny zieleni urządzonej</i>
3	26.04.2017 r.	<i>Budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, tereny zabudowy usługowej oraz tereny zieleni urządzonej</i>
4	10.01.2018 r.	<i>Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, zabudowa usługowa i tereny zieleni</i>
5	8.07.2020 r.	<i>Składy i magazyny, tereny usług</i>
6	30.09.2010 r.	<i>Zabudowa mieszkaniowo-usługowa oraz teren zieleni naturalnej</i>
7	10.11.2022 r.	<i>Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, zabudowa usługowa</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie zbioru cen transakcyjnych nieruchomości położonych w Warszawie, zgromadzonego podczas wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego i pełnienia funkcji biegłego sądowego w zakresie wyceny nieruchomości oraz określonego dla nich przeznaczenia w planach miejscowych.

W tym miejscu należy ponadto zwrócić uwagę na zapisy zawarte we wspomnianym wyżej obowiązującym załączniku nr 1 do rozporządzenia, które dopuszczają określanie przeznaczenia terenu w miejscowym planie zagospodarowania

<sup>20</sup> D. Kłopotoska, *O charakterze budowlanym gruntu decyduje jego przeznaczenie podstawowe*, Monitor Podatkowy 2019, nr 9, <https://czasopisma.beck.pl/pl/czasopisma/mopod/archiwum/2019/9/o-charakterze-budowlanym-gruntu-decyduje-jego-przeznaczenie-podstawowe> [dostęp: 9.01.2024 r.].

przestrzennego z wykorzystaniem jednak nie więcej niż 3 klas z dozwolonych poziomów określonych w tym załączniku.

Przeznaczenie terenu, o jakim mowa w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określane w planie miejscowym, to nic innego jak funkcja określona prawnie i obowiązująca jako prawo miejscowe. Powyższe potwierdza m.in. R. Cymerman<sup>21</sup>, wskazując, że przeznaczenie terenu to określenie funkcji terenu, które następuje w planie miejscowym. Cymerman wskazuje jednak, że w przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie terenu określa decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z czym zgodzić się nie można, gdyż decyzja ta przeznaczenia terenu nie określa, o czym świadczy wprost art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzja ta wskazuje jedynie, czy na danym terenie dopuszczalna jest planowana inwestycja (wskazuje na tzw. możliwości inwestycyjne).

W tym miejscu należy nadmienić, że przeznaczenia nie określa nowy akt planistyczny, jakim jest plan ogólny gminy. Jak wskazała autorka niniejszego artykułu w swojej innej publikacji, ustalenia tego planu określa się przy uwzględnieniu warunkowań rozwoju przestrzennego gminy, a w szczególności m.in. przy uwzględnieniu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Do takich ustaleń będzie także należała polityka przestrzenna gminy określona w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego (przepis dotyczący polityki wejdzie jednak w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.)<sup>22</sup>. Powyższe potwierdza, że choć plan ogólny gminy (tak jak plan miejscowy) jest aktem prawa miejscowego, to swymi ustaleniami jest zbliżony do dokumentu planistycznego, jakim jest studium (studium określa kierunki polityki przestrzennej, plan ogólny gminy ma określać strefy planistyczne).

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że w projekcie ustawy Prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, opracowanym niegdyś przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (projekt z dnia 27 maja 2019 r.)<sup>23</sup>, przeznaczenie terenu było potraktowane jako element planowania przestrzennego w gminie – świadczył o tym projektowany art. 6 o treści „Planowanie przestrzenne w gminie polegające na ustalaniu przeznaczenia terenu gminy lub sposobu jego zagospodarowania, z wyjątkiem [...]”.

---

<sup>21</sup> *Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*, red. R. Cymerman, Olsztyn 2012, s. 18.

<sup>22</sup> L. Piotrowska, „General Plan” in *Real Estate Valuation for Selected Planning Purposes*, Real Estate Management and Valuation 2024, t. 32, nr 4, *passim*.

<sup>23</sup> L. Piotrowska, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ewolucja systemu*, Gdynia 2021, s. 156.



## 2. Pojęcie *przeznaczenia* w wycenie nieruchomości

W tzw. słowniku ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami można przeczytać, że przez *nieruchomość podobną* należy rozumieć nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu m.in. na przeznaczenie i sposób korzystania. W art. 149 tej ustawy wskazano z kolei, że przepisy rozdziału 1 Działu IV stosuje się do wszystkich nieruchomości, bez względu m.in. na ich przeznaczenie. Natomiast w art. 150 ust. 3 jest mowa o tym, że wartość odtworzeniową określa się dla nieruchomości, które chociażby ze względu na obecne użytkowanie lub przeznaczenie nie są lub nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego, a także jeżeli wymagają tego przepisy szczególne. Z powyższego wynika, że wśród cech wpływających na wartość nieruchomości jest właśnie przeznaczenie danej nieruchomości<sup>24</sup>. Mamy więc tutaj do czynienia z pojęciem *przeznaczenia nieruchomości*.

W myśl (jeszcze do niedawna obowiązującego) art. 154 ust. 1–3 ww. ustawy wyboru właściwego podejścia, metody i techniki wyceny nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności m.in. przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym. W przypadku braku ww. planu przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W przypadku braku ww. studium lub decyzji uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości.

Warto w tym miejscu wskazać, że przywoływana już wcześniej ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. dokonała zmiany brzmienia ww. przepisu na następujące: „w przypadku braku planu miejscowego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości lub ustalenia planu ogólnego gminy”. Z powyższego wynika zatem, że przy wycenie nieruchomości nie będzie brane pod uwagę studium (a dokładnie wskazane w nim kierunki rozwoju). Stosownie jednak do art. 64 ust. 2 tej ustawy do dnia wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2142 i 2236 oraz z 2023 r. poz. 412, 919 i 1273), odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć właśnie to studium, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy. W myśl zaś

<sup>24</sup> A. Zydroń, R. Walkowiak, *Analiza atrybutów wpływających na wartość nieruchomości niezabudowanych przeznaczonych na cele budowlane w gminie Mosina*, Rocznik Ochrona Środowiska 2013, t. 15, s. 2912.

art. 65 ust. 1 ww. ustawy studia te zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe. W tym miejscu należy wspomnieć, że w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, w dniu 17 lutego 2025 r., pojawił się projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (numer projektu UD198), który zakłada zmianę terminu obowiązywania studium na 30 czerwca 2026 r. Planowane przyjęcie projektu ustawy to I kwartał 2025 r.

Jak trafnie (na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów odnoszących się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) zauważył G. Bartkowiak<sup>25</sup>, art. 154 jest przepisem o charakterze kompetencyjnym, który nakłada na rzeczoznawców majątkowych nakaz stopniowania ustalania przeznaczenia nieruchomości w przypadku braku możliwości zastosowania kolejnych służących ku temu narzędzi. Nie jest to jednak przepis, który można traktować wybiórczo. Jak już wcześniej wskazywano, ani studium (wyeliminowane z systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego), ani decyzja nie określają przeznaczenia terenu. W rzeczonym studium wskazywało się m.in. na kierunki polityki przestrzennej, z którymi plan miejscowy powinien być zgodny, a w decyzji na tzw. możliwości inwestycyjne. Następuje tu więc pewna niespójność przepisów. W ocenie autorki niniejszego artykułu zamysł ustawodawcy był taki, aby w ww. przepisie prawa wskazać wszystkie dokumenty i decyzje planistyczne, na podstawie których rzeczoznawca majątkowy przyjmuje do wyceny funkcję przedmiotu wyceny, czy też jej sposób zagospodarowania i warunki zabudowy. Na gruncie wskazanej w tym punkcie ustawy pojęcie przeznaczenia nieruchomości powinno być więc rozumiane tak, jak je zdefiniowano w pkt 1 niniejszego artykułu, z tym że należy je odnieść do nieruchomości.

Na marginesie należy zauważyć, iż ustawodawca w ustawie o gospodarce nieruchomościami oddzielił sposób korzystania i obecne użytkowanie nieruchomości od jej przeznaczenia. Przeznaczenie nieruchomości to także nie synonim celu, na jaki oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 listopada 2002 r., IV CKN 1476/00<sup>26</sup>, przeznaczenie nieruchomości odpowiada celowi, jakiemu ma służyć nieruchomość, natomiast sposób korzystania z nieruchomości oznacza konkretną formę, metodę lub tryb wykonania. Ponadto, w ocenie tego Sądu, sposób korzystania z nieruchomości,

<sup>25</sup> G. Bartkowiak, *Użytkowanie wieczyste a przeznaczenie nieruchomości w studium w procesie aktualizacji opłaty rocznej*, Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego 2013, nr 3 (37), s. 64.

<sup>26</sup> <https://www.saos.org.pl/judgments/245056> [dostęp: 9.01.2024 r.].

przy braku szczególnych wymagań, musi co do zasady odpowiadać przeznaczeniu nieruchomości. Sposób korzystania z nieruchomości powinien stwarzać możliwość realizacji celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, który to cel ma znaczenie dla określenia czasu, na który to prawo zostało ustanowione. Warto w tym miejscu zauważyć, że przepisy prawa wymagają, aby w księdze wieczystej, prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>27</sup>, ujawniony został sposób korzystania z nieruchomości, ale nie wymagają ujawnienia celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. W kolejnym wyroku z dnia 15 maja 2019 r., II CSK 297/18, Sąd Najwyższy stwierdził, że przeznaczenia nieruchomości, o którym mowa w art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie należy utożsamiać z jej stanem<sup>28</sup>. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste przeznaczenie nieruchomości nie jest tożsame z celem, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Ciekawym stanowiskiem jest także to wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 stycznia 2023 r., II CSKP 588/22<sup>29</sup>, gdzie Sąd zauważył, że § 28 ust. 5 – obowiązującego do dnia 8 września 2023 r. – rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>30</sup> nakazywał uwzględnić w aktualizacji opłat rocznych cel, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Sąd stwierdził jednak, że powyższy przepis nie uzasadniał pominięcia w wycenie przeznaczenia danej nieruchomości określonego w planie miejscowym. Z powyższego wynika zatem, że uwzględnienie w wycenie nieruchomości celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, nie powodowało, że rzeczoznawca majątkowy nie badał, a następnie nie uwzględniał jej przeznaczenia. Cel, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, nie powodował więc eliminacji przeznaczenia nieruchomości w wycenie. Powyższe rozporządzenie już jednak nie obowiązuje. Zostało zastąpione nowym, tj. rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości<sup>31</sup>, które obowiązuje od dnia 9 września 2023 r. W § 42 ust. 4 nowego rozporządzenia także jest mowa o uwzględnianiu celu, na jaki nieruchomość została

<sup>27</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1984.

<sup>28</sup> <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/OrzeczeniaHTML/ii%20csk%20297-18-1.docx.html> [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>29</sup> [https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjenPWfsZz9AhXtAxAIHQk0ApEQFnoECBAQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.sn.pl%2Faktualnosci%2FSitePages%2FKomunikaty\\_o\\_sprawach.aspx%3FItemSID%3D548-b6b3e-804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315%26ListName%3DKomunikaty\\_o\\_sprawach&usq=AOvVaw2a-xkhu1Yc9l8YfzjqU6IOi](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjenPWfsZz9AhXtAxAIHQk0ApEQFnoECBAQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.sn.pl%2Faktualnosci%2FSitePages%2FKomunikaty_o_sprawach.aspx%3FItemSID%3D548-b6b3e-804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315%26ListName%3DKomunikaty_o_sprawach&usq=AOvVaw2a-xkhu1Yc9l8YfzjqU6IOi) [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>30</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 555.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1832.

oddana w użytkowanie wieczyste. Pojęcia te są więc ze sobą powiązane, ale nie są synonimami.

W tym miejscu warto wspomnieć, że nieruchomości można podzielić według kryterium ich przeznaczenia, np. na nieruchomości rolne, leśne, przeznaczone pod zabudowę, rekreacyjne<sup>32</sup>, czy też mieszkaniowe, komercyjne, przemysłowe czy specjalnego przeznaczenia<sup>33</sup>. Stanowią one tzw. podrodzaje trzech głównych rodzajów nieruchomości: gruntowych, budynkowych i lokalowych. Do powyższego podziału nawiązuje m.in. *Leksykon rzeczoznawcy majątkowego*<sup>34</sup>, gdzie w definicji pojęcia „przeznaczenie nieruchomości” wskazuje się ponadto, iż rzeczoznawca majątkowy w operacie szacunkowym powinien wskazać, jak ustalił przeznaczenie nieruchomości (powinien do operatu szacunkowego dołączyć np. wyrys i wypis z planu miejscowego bądź inny dokument w przypadku braku takiego planu).

Warto także zwrócić uwagę, że zmiana przeznaczenia danej nieruchomości może spowodować wzrost bądź spadek jej wartości<sup>35</sup>. Na uwadze należy mieć ponadto fakt, że nieruchomości mogą mieć takie samo przeznaczenie, ale różne ustalenia szczegółowe, o czym była już mowa w pkt 1 niniejszego artykułu.

W praktyce ustalenie i wskazanie w operacie szacunkowym przeznaczenia nieruchomości wygląda różnie. Jak zauważył Z. Niemczewski, czytając operaty szacunkowe można odnieść wrażenie, iż część rzeczoznawców majątkowych w jakiś przedziwny i pokrętny sposób rozumie pojęcie *przeznaczenia nieruchomości*. W ocenie tego autora może to wynikać z brzmienia art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które odnosi się nie tylko do planu, lecz także do decyzji administracyjnej, czy też do niedawna do studium, czyli do decyzji i dokumentu, które w rzeczywistości przeznaczenia nie określały i nie określały<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, wyd. 5 uaktualnione i rozszerzone, Warszawa 2017.

<sup>33</sup> D. Ostrowska, P. Kowalczyk-Rólczyńska, P. Jamróz, A. Staniszevska, E. Spigarska, M. Staśkiel, *Rynek nieruchomości w Polsce. Teoria i praktyka*, Warszawa 2015, s. 26.

<sup>34</sup> *Leksykon rzeczoznawcy majątkowego*, red. E. Kucharska-Stasiak, Warszawa 2004, s. 220.

<sup>35</sup> P. Kustroń-Mleczał, *Warunki zagospodarowania terenu i wskaźniki zabudowy jako elementy analizy podobieństwa nieruchomości*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2014, nr 67, s. 430.

<sup>36</sup> Z. Niemczewski, *Nieruchomości i ich wartość*, <https://lun.pl/2011/07/przeznaczenie-nieruchomosci-gruntowej/> [dostęp: 9.01.2024 r.].

### 3. Pojęcie *przeznaczenia* przy ustalaniu podatku od nieruchomości

Przepis art. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>37</sup> stanowi, że podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące m.in. właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych, czy też użytkownikami wieczystymi gruntów. Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają zaś nieruchomości lub obiekty budowlane, takie jak grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jak trafnie zauważył L. Etel przy ustawowym definiowaniu podatnika, ustawa posługuje się terminami „nieruchomość” i „obiekt budowlany”, a przy definiowaniu przedmiotu ustawa posługuje się pojęciami „grunt”, „budynek” i „budowla”<sup>38</sup>. Podstawą opodatkowania powyższych rodzajów nieruchomości i obiektów budowlanych nie jest ich przeznaczenie, a powierzchnia w przypadku gruntów, powierzchnia użytkowa w przypadku budynków i ich części oraz wartość w przypadku budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

W art. 1a ust. 1 pkt 2 tej ustawy następuje jednak odniesienie do przeznaczenia. Przepis ten dotychczas w podpunkcie a) definiował pojęcie „budowli”, wskazując, że jest to obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Przez przeznaczenie budowli rozumiano więc funkcję tej budowli. W tym miejscu warto jednak podkreślić, że wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2023 r., SK 14/21<sup>39</sup>, powyższy artykuł został uznany za niezgodny z art. 84 i art. 217 ustawy zasadniczej – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>40</sup> W komunikacie ogłoszonym po wydaniu ww. wyroku Trybunał wskazał, że w jego ocenie podstawowy problem konstytucyjny dotyczy określenia przedmiotu podatku od nieruchomości w przypadku budowli na podstawie kryteriów niewyrażonych w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Trybunał przypomniał również, że już dwukrotnie podnosił wątpliwości konstytucyjne dotyczące definicji legalnej pojęcia „budowla” na potrzeby podatku od nieruchomości oraz wskazywał na konieczność jej zmiany. Po raz pierwszy, w wyroku z dnia 13 września 2011 r., P 33/09,

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> L. Etel, *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>39</sup> <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/12337-definicja-legalna-budowli-na-potrzeby-podatku-od-nieruchomosci> [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>40</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

a po raz drugi w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 15 grudnia 2020 r., S 3/20. Po upływie prawie 14 lat od wydania wskazanego wyroku oraz ponad 4,5 roku od wydania wskazanego postanowienia sygnalizacyjnego, ustawodawca dokonał zmian w zaskarżonej regulacji prawnej<sup>41</sup>. W dniu 1 stycznia 2025 r. weszła w życie nowelizacja ww. ustawy, w której zawarto m.in. nową definicję pojęcia „budowla”. Obecnie jest ona rozumiana jako „obiekt niebędący budynkiem, wymieniony w załączniku nr 4 do ustawy, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem”.

Z kolei o przeznaczeniu gruntów stanowi art. 5 tej ustawy, który odnosi się do stawek podatku od nieruchomości. Otóż w ust. 1 tego artykułu czytamy, że rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, jednocześnie stanowiąc, że stawki te nie mogą przekroczyć rocznie pewnej wysokości. Przy określonej maksymalnej stawce dla gruntów niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji, o którym mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>42</sup>, ustawodawca powołał się na ich położenie na terenach, dla których plan miejscowy przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową albo zabudowę o przeznaczeniu mieszanym obejmującym wyłącznie te rodzaje zabudowy. Kolejny, drugi ustęp tego artykułu wskazuje natomiast, że przy określaniu wysokości ww. stawek rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności m.in. przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu. Ustawodawca oddzielił tutaj przeznaczenie od sposobu wykorzystania gruntu.

Na gruncie ww. przepisów mamy więc do czynienia z przeznaczeniem nieruchomości, obiektu budowlanego oraz gruntu.

W odniesieniu do przeznaczenia obiektów budowlanych warto tutaj zwrócić uwagę na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) – zmienione rozporządzeniem z dnia 12 lutego 2002 r.<sup>43</sup>, w którym wskazano, iż dla budynków pierwszym kryterium klasyfikacyjnym jest charakter budynku – mieszkalny bądź niemieszkalny. O zaliczeniu obiektu do obiektów inżynierii lądowej i wodnej decyduje przeznaczenie i związana z tym konstrukcja. Z powyższego wynika, że przeznaczeniem jest charakter obiektu.

Jak wskazało niegdyś Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, w uchwale Nr 207/09 z dnia 4 listopada 2009 r., stawka podatku od nieruchomości zależy od faktycznego przeznaczenia i sposobu użytkowania gruntu.

<sup>41</sup> <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/12338-definicja-legalna-budowli-na-potrzeby-podatku-od-nieruchomosci> [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>42</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 278.

<sup>43</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 1999 r. Nr 112, poz. 1316.

Kolegium stwierdziło, iż za uwzględnieniem faktycznego sposobu wykorzystania gruntu przy różnicowaniu stawek opowiada się orzecznictwo sądowe, podkreślając, że o różnicowaniu stawek nie decydują cechy indywidualne podatnika, ale sposób wykorzystywania gruntu i jego aktualne przeznaczenie (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 2002 r., III SA 2755/01, czy też niepublikowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2004 r., FSK 412/04)<sup>44</sup>. Z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2016 r., II FSK 1035/14, można wywieść z kolei, że stawka podatku od nieruchomości zależy od sposobu wykorzystania budynku, a nie od pierwotnego jego przeznaczenia. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zupełnie niezrozumiałym jest stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zgodnie z którym o charakterze lokalu nie decyduje jego faktyczne wykorzystanie w danym przypadku, ale przeznaczenie przypisane lokalowi na etapie projektu architektonicznego oraz realizowania procesu budowlanego<sup>45</sup>. Za przełomowy uznaje się ostatnio wydany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2023 r., III FSK 250/23, w którym Sąd uznał, iż podwyższona stawka podatku od nieruchomości przewidziana dla działalności gospodarczej nie może być stosowana do budynku czy lokalu mieszkalnego, w którym zaspokajane są potrzeby mieszkaniowe. I nie ma znaczenia, czy podatnika, czy jego najemcy.

Podstawę wymiaru podatku od nieruchomości co do zasady stanowią więc zapisy zawarte w ewidencji gruntów i budynków, a co się z tym wiąże, w praktyce przyjmuje się, że dane wynikające z tej ewidencji mają dla organu podatkowego charakter wiążący i nie mogą być przez ten organ samodzielnie korygowane w ramach postępowania podatkowego bez zmiany tych wpisów w ww. ewidencji<sup>46</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2013 r., II FPS 2/13<sup>47</sup>, wskazał jednak na wyjątki od powyższej zasady. Sąd w przedmiotowym wyroku podzielił dane ewidencyjne na te bezwzględnie wiążące organ podatkowy i na te o mocy względnie wiążącej. Do pierwszej grupy Sąd zaliczył takie dane ewidencyjne, jak: przeznaczenie, obszar i granicę działek gruntu, rodzaj zabudowy, czy też powierzchnię użytkową budynków. Do drugiej z kolei Sąd zaliczył takie dane, których zgodność z rzeczywistym

<sup>44</sup> <https://www.prawo.pl/samorząd/uchwała-kolegium-regionalnej-izby-obrachunkowej-w-zielonej-górze-nr-20709-z-dnia-4-listopada-2009-r,78010.html> [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>45</sup> P. Dudek, *Podatek od nieruchomości: Stawka zależy od sposobu wykorzystania budynku, a nie pierwotnego przeznaczenia*, *Gazeta Prawna*, 31.05.2016, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/947706,podatek-od-nieruchomosci-od-czego-zalezy.html> [dostęp: 9.01.2024 r.].

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 kwietnia 2022 r., I SA/Lu 409/21.

<sup>47</sup> [https://www.orzeczenia-nsa.pl/uchwala/ii-fps-2-13/podatki\\_od\\_nieruchomosci/2599bfa.html](https://www.orzeczenia-nsa.pl/uchwala/ii-fps-2-13/podatki_od_nieruchomosci/2599bfa.html) [dostęp: 9.01.2024 r.].

stanem prawnym lub faktycznym może być w wyjątkowych sytuacjach weryfikowana (np. wtedy, kiedy dane okażą się niezgodne z danymi rejestru publicznego, czy też wykorzystanie tych danych wiązałoby się z pominięciem tych przepisów prawa, które mają wpływ na wymiar podatku od nieruchomości). Jak wskazał z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 marca 2022 r., III FSK 429/21<sup>48</sup>, w odniesieniu do gruntów ich faktyczna zmiana sposobu użytkowania, która nie znajdzie odzwierciedlenia w ewidencji gruntów i budynków, nie nakłada na organ podatkowy obowiązku ustalenia, w jaki sposób grunt jest użytkowany. Powyższe stanowi przykład, gdzie dane ewidencyjne są bezwzględnie obowiązujące.

Należy w tym miejscu zauważyć, że w decyzjach administracyjnych dotyczących podatków i opłat lokalnych nie wskazuje się przeznaczenia nieruchomości, gruntu czy obiektu budowlanego, co potwierdza poniższa tabela (zdarzają się decyzje, w których w ogóle nie ma wskazanego przedmiotu opodatkowania).

Tabela 3. Informacje zawarte w decyzjach administracyjnych dotyczących podatków i opłat lokalnych

Lp.	Data decyzji	Rodzaj podatku	Informacja o przedmiocie opodatkowania
1	15.02.2017 r.	Podatek rolny i podatek od nieruchomości	Rodzaj użytku wraz z klasą oraz rodzaj budynku/ów i gruntów
2	12.02.2019 r.	Podatek od nieruchomości	Rodzaj budynku/ów i gruntów
3	2.03.2020 r.	Podatek rolny	Rodzaj użytku i klasa
4	20.02.2019 r.	Podatek rolny	Brak wskazania
5	2020 r.	Podatek od nieruchomości	Rodzaj budynku/ów

Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji zgromadzonych w ramach wykonywania przez autorkę artykułu zawodu rzeczoznawcy majątkowego.

#### 4. Pojęcie *przeznaczenia* przy ustalaniu podatku od zbycia nieruchomości

W myśl art. 30e ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, od dochodu z odpłatnego zbycia nieruchomości podatek dochodowy wynosi 19% podstawy obliczenia podatku, którą jest dochód. W przypadku

<sup>48</sup> [https://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iii-fsk-429-21/podatek\\_od\\_czynnosci\\_cywilnoprawnych\\_oplata\\_skarbowa\\_oraz\\_inne\\_podatki\\_i\\_oplaty/23189d9.html](https://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iii-fsk-429-21/podatek_od_czynnosci_cywilnoprawnych_oplata_skarbowa_oraz_inne_podatki_i_oplaty/23189d9.html) [dostęp: 9.01.2024 r.].



odpłatnego zbycia w drodze zamiany nieruchomości dochód ustala się u każdej ze stron umowy. Jak wynika z powyższego, ustawa ta nie uzależnia wysokości tego podatku od przeznaczenia nieruchomości będącej przedmiotem zbycia. O przeznaczeniu jest jednak mowa w art. 21 ust. 25 pkt 1 ppkt c tej ustawy: „[...] grunt ten zmieni przeznaczenie na grunt pod budowę budynku mieszkalnego”. Warto jednak pamiętać, że o przeznaczeniu jest tutaj mowa w kontekście wydatków, czyli dochodów z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych. Przeznaczenie to rozumiane jest więc jako funkcja gruntu.

Odnosząc się w tym miejscu do zbywanych nieruchomości, należy zauważyć, że w akcie notarialnym (umowie sprzedaży) powinno być podane przeznaczenie nieruchomości zbywanej, a załącznikiem do aktu notarialnego powinien być albo wypis i wyrys z planu miejscowego, albo w przypadku jego braku zaświadczenie wydane przez organ gminy/miasta.

Praktyka podawania przeznaczenia nieruchomości zbywanej w umowach sprzedaży jest jednak różna, co obrazuje tabela 4.

Tabela 4. Informacje o przeznaczeniu zawarte w aktach notarialnych (umowach sprzedaży nieruchomości)

Lp.	Data aktu notarialnego	Rodzaj nieruchomości	Informacja o przeznaczeniu
1	1.07.2005 r.	Nieruchomość gruntowa zabudowana budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym	<i>Teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej</i>
2	21.11.2006 r.	Nieruchomość gruntowa zabudowa pawilonem handlowym	Brak wskazania
3	16.09.2004 r.	Nieruchomość zabudowa budynkiem hotelowo-gastronomicznym	Brak wskazania
4	31.05.2006 r.	Nieruchomość gruntowa zabudowana budynkiem hotelowo-konferencyjnym	Brak wskazania
5	1.09.2017 r.	Nieruchomość gruntowa niezabudowana	Brak planu – brak przeznaczenia
6	28.09.2016 r.	Nieruchomość gruntowa zabudowana budynkiem mieszkalnym	Brak planu – brak przeznaczenia
7	8.05.2015 r.	Nieruchomość gruntowa niezabudowana	Brak planu – brak przeznaczenia
8	8.05.2015 r.	Nieruchomość gruntowa niezabudowana	Brak planu – brak przeznaczenia
9	16.02.2015 r.	Nieruchomość gruntowa niezabudowana	Brak planu – brak przeznaczenia
10	17.03.2021 r.	Nieruchomość gruntowa niezabudowana	<i>Teren gospodarki leśnej</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów notarialnych zgromadzonych w ramach wykonywania przez autorkę artykułu zawodu rzeczoznawcy majątkowego.

Warto jednak podkreślić, że ww. akt notarialny nie określa przeznaczenia nieruchomości zbywanej, a jedynie na takie przeznaczenie wskazuje na podstawie powyższych dokumentów uzyskanych w urzędzie gminy czy miasta. Twierdzenie to wydaje się tak oczywiste, że należałoby je pominąć w tym punkcie, niemniej autorka niniejszego artykułu (jako prawnik, rzeczoznawca majątkowy oraz biegły sądowy) wielokrotnie spotykała się z tym, że w operatach szacunkowych jako źródło określenia przeznaczenia nieruchomości podawany był właśnie akt notarialny. Na takie źródło wskazywały także sądy zlecające autorce opinie z zakresu wyceny nieruchomości.

Na marginesie należy zauważyć, że Główny Urząd Statystyczny (GUS), jako autor raportów dotyczących obrotu nieruchomościami (opartych właśnie o akty notarialne), także – w pewnym sensie – w dokumentach tych nawiązuje do przeznaczenia (funkcji) zbytej nieruchomości. W *Raporcie dotyczącym obrotu nieruchomościami za 2021 r.* GUS wskazał chociażby, ile w tym roku zawarto aktów notarialnych – umów sprzedaży nieruchomości z podziałem na lokale (mieszkalne, usługowe), działki niezabudowane, nieruchomości rolne, działki zabudowane budynkiem mieszkalnym etc.<sup>49</sup>

## Wnioski

Przedstawiona analiza wskazuje, że *przeznaczenie*, co prawda różnie ujęte w aktach prawnych, powinno być rozumiane jako funkcja jednolita bądź różnorodna (mieszana, ale nie wykluczająca się), tj. funkcja terenu, nieruchomości, obiektu budowlanego, czy też gruntu.

*Przeznaczenie* należałoby więc rozumieć jako:

- 1) prawne sprecyzowanie sposobu przyszłego zagospodarowania i wykorzystania terenu poprzez sformułowania, które arbitralnie wskazują na funkcję, jaką ma on pełnić (*przeznaczenie terenu*);
- 2) ogół parametrów ustalających możliwy sposób zagospodarowania nieruchomości oraz ich wpływ na wartość rynkową nieruchomości (*przeznaczenie nieruchomości*);
- 3) funkcję określającą charakter obiektu budowlanego: budynku, budowli etc. (*przeznaczenie obiektu budowlanego*);

---

<sup>49</sup> GUS, Obrót nieruchomościami w 2021 r., 28.07.2022 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/obrot-nieruchomosciami-w-2021-roku,8,5.html> [dostęp: 9.01.2024 r.].

4) ustalenie funkcji gruntu (*przeznaczenie gruntu*).

Przeznaczenia nie powinno się oddzielać od sposobu zagospodarowania terenu/nieruchomości/gruntu, gdyż te pojęcia są ze sobą powiązane.

Należy w tym miejscu podkreślić, że przeznaczenie to nie rodzaj gruntu/użytku wskazany w ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej na podstawie rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r. Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków – zmienionego rozporządzeniem z dnia 19 grudnia 2024 r.<sup>50</sup> W przedmiotowej ewidencji zawarte są użytki gruntowe (a nie przeznaczenie), które dzielą się na poszczególne grupy, tj. na: grunty rolne, grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, grunty zabudowane i zurbanizowane, grunty pod wodami oraz tereny różne. Przeznaczenie nieruchomości nie jest także tożsame z podstawowym podziałem nieruchomości na ich rodzaje. Podział nieruchomości według ich przeznaczenia świadczy o tzw. podrodzajach nieruchomości. Przeznaczeniem nie jest również sposób użytkowania (wykorzystania) nieruchomości wskazany w księdze wieczystej, prowadzonej w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania określa się obowiązkowo w planie miejscowym (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) – bez wątplenia ustalenie przeznaczenia terenu jest elementem planowania przestrzennego na poziomie lokalnym (gminnym). Ustawa o gospodarce nieruchomościami wskazuje z kolei, że ustalenie przeznaczenia nieruchomości może nastąpić nie tylko na podstawie ww. planu, lecz także na podstawie decyzji administracyjnej, chociaż ww. decyzja go nie określa. Nie określało przeznaczenia również studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (wylimitowane z systemu, choć jeszcze obowiązujące). Po zmianach powyższe będzie ustalane na podstawie planu ogólnego (choć i on nie określa przeznaczenia), a nie ww. studium. Przeznaczenia obiektu budowlanego i gruntu nie określa decyzja administracyjna dotycząca podatków i opłat lokalnych, w tym podatku od nieruchomości. Akt notarialny – umowa sprzedaży nieruchomości – także nie określa przeznaczenia zbywanej nieruchomości. Akt ten tylko do przeznaczenia się odnosi, bazując na wypisie i wyrysie z planu miejscowego bądź zaświadczeniu wydanym przez organ gminy/miasta.

---

<sup>50</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 219.

## Bibliografia

- Bartkowiak G., *Użytkowanie wieczyste a przeznaczenie nieruchomości w studium w procesie aktualizacji opłaty rocznej*, Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego 2013, nr 3 (37).
- Dudek P., *Podatek od nieruchomości: Stawka zależy od sposobu wykorzystania budynku, a nie pierwotnego przeznaczenia*, Gazeta Prawna, 31.05.2016, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/947706,podatek-od-nieruchomosci-od-czego-zalezy.html> [dostęp: 9.01.2024 r.].
- Etel L., *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012.
- GUS, *Obrót nieruchomościami w 2021 r.*, 28.07.2022 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/obrot-nieruchomosciami-w-2021-roku,8,5.html> [dostęp: 9.01.2024 r.].
- Ilków D., *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kwalifikacji danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej*, Młody Jurysta 2018, nr 2.
- Kłopotoska D., *O charakterze budowlanym gruntu decyduje jego przeznaczenie podstawowe*, Monitor Podatkowy 2019, nr 9.
- Krupa B., *Analiza pojęć prawnych stosowanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach 2019, nr 120.
- Kustroń-Mleczak P., *Warunki zagospodarowania terenu i wskaźniki zabudowy jako elementy analizy podobieństwa nieruchomości*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2014, nr 67.
- Leksykon rzeczoznawcy majątkowego*, red. E. Kucharska-Stasiak, Warszawa 2004.
- Niemczewski Z., *Nieruchomości i ich wartość*, <https://lun.pl/2011/07/przeznaczenie-nieruchomosci-gruntowej/> [dostęp: 9.01.2024 r.].
- Ostrowska A., *Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – projekt: „Studia podyplomowe – Prawne instrumenty ochrony środowiska”*, Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie, <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2015/1109/075604-dr-a-ostrowska-ochrona-srodowiska-w-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym.docx> [dostęp: 9.01.2024 r.].
- Ostrowska D., Kowalczyk-Rólczyńska P., Jamróż P., Staniszevska A., Spigarska E., Staśkiel M., *Rynek nieruchomości w Polsce. Teoria i praktyka*, Warszawa 2015.
- Piotrowska L., *“General Plan” in Real Estate Valuation for Selected Planning Purposes*, Real Estate Management and Valuation 2024, t. 32, nr 4, DOI: 10.2478/remav-2024-0037.
- Piotrowska L., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ewolucja systemu*, Gdynia 2021.
- Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*, red. R. Cymerman, Olsztyn 2012.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, wyd. 5 uaktualnione i rozszerzone, Warszawa 2017.
- Zydroń A., Walkowiak R., *Analiza atrybutów wpływających na wartość nieruchomości niezabudowanych przeznaczonych na cele budowlane w gminie Mosina*, Rocznik Ochrona Środowiska 2013, t. 15.
- <https://sjp.pwn.pl/sjp/przeznaczenie;2511687.html> [dostęp: 9.01.2024 r.].

**Nietykalność archiwów Europejskiego Banku  
Centralnego przechowywanych przez krajowe banki  
centralne państw członkowskich –  
uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości  
z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-316/19,  
Komisja przeciwko Słowenii**

Inviolability of the archives of the European Central Bank kept by the national central banks of the Member States – remarks in the light of the judgement of the Court of Justice of 17 December 2020 in case C-316/19, Commission v. Slovenia

Неприкосновенность архивов Европейского центрального банка, хранящихся в национальных центральных банках государств-членов – замечания на фоне решения Суда Европейского Союза от 17 декабря 2020 года по делу C-316/19, Комиссия против Словении

Недоторканність архівів Європейського центрального банку, що зберігаються національними центральними банками держав-членів – зауваження на тлі рішення Суду ЄС від 17 грудня 2020 року у справі C-316/19, Комісія проти Словенії

**MAREK ZIELIŃSKI**

Dr hab., prof. Uniwersytetu Śląskiego

e-mail: marek.zielinski@us.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-2950-9073>

**Streszczenie:** Celem prezentowanego artykułu jest dokonanie analizy wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-316/19, Komisja przeciwko Słowenii. W dokumencie Trybunał Sprawiedliwości sformułował definicję „archiwów Unii” dla celów stosowania art. 2 Protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, który ustanawia immunitet ich nietykalności. Definicja ta ma bardzo szeroki zakres, obejmujący także archiwa Unii przechowywane przez krajowe banki centralne państw członkowskich. Co więcej, pojęcie „archiwa Unii” odnosi się również do dokumentów, których autorami są krajowe banki centralne i które dotyczą realizacji zadań Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Eurosystemu. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości taki stan rzeczy jest wynikiem „szczególnie ścisłych stosunków” pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a krajowymi bankami centralnymi. Jednym ze skutków wyroku w sprawie C-316/19 jest to, że w potencjalnym postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Narodowego Banku Polskiego sprzęt elektroniczny wykorzystywany przez niego dla celów służbowych może być chroniony unijnym immunitetem nietykalności.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, przywileje i immunitety, Europejski System Banków Centralnych, Europejski Bank Centralny

**Summary:** The goal of this article is to analyse the judgement of the Court of Justice of the European Union of 17 December 2020 in case C-316/19, European Commission v Republic of Slovenia. In that document, the Court of Justice defined the “archives of the Union” for the purposes of applying Article 2 of Protocol (No 7) on the privileges and immunities of the European Union, which provides for the immunity of their inviolability. This definition has a very broad scope, as it also covers the Union archives kept by the national central banks of the Member States. Moreover, the term “archives of the Union” also refers to documents authored by national central banks which relate to the performance of the tasks of the European System of Central Banks and of the Eurosystem. According to the Court of Justice, this state of affairs is the result of the “particularly close relations” between the European Central Bank and the national central banks. One of the consequences of the judgement in case C-316/19 is that in potential proceedings concerning the constitutional liability of the President of the National Bank of Poland, the electronic equipment he used for official purposes may be protected by the EU immunity of inviolability.

**Key words:** European Union, privileges and immunities, European System of Central Banks, European Central Bank

**Резюме:** Цель представленной статьи – проанализировать решение Суда Европейского союза от 17 декабря 2020 года по делу C-316/19, Комиссия против Словении. В этом документе Суд сформулировал определение «архивов Европейского союза» для целей применения статьи 2 Протокола (№ 7) о привилегиях и иммунитетах Европейского союза, который устанавливает иммунитет на их неприкосновенность. Это определение имеет очень широкую сферу применения, включая архивы Союза, хранящиеся в национальных центральных банках государств-членов. Кроме того, термин «архивы Европейского союза» также относится к документам, исходящим от национальных центральных банков и связанным с выполнением задач Европейской системы центральных банков и Евросистемы. По мнению Суда Европейского Союза, такое положение дел является результатом «особо тесных отношений» между Европейским центральным банком и национальными центральными банками. Одним из последствий решения по делу C-316/19 является то, что в потенциальном разбирательстве, касающемся конституционной ответственности Председателя Национального банка Польши, электронное оборудование, используемое им в служебных целях, может быть защищено иммунитетом неприкосновенности ЕС.

**Ключевые слова:** Европейский союз, привилегии и иммунитеты, Европейская система центральных банков, Европейский центральный банк

**Анотація:** Метою представленої статті є аналіз рішення Суду Європейського Союзу від 17 грудня 2020 року у справі C-316/19, Комісія проти Словенії. У документі Суд ЄС сформулював визначення «союзних архівів» для цілей застосування ст. 2 Протоколу (№7) про привілеї та імунітети Європейського Союзу, яка встановлює імунітет від недоторканності. Це визначення має дуже широкую сферу застосування, охоплюючи також архіви Союзу, які зберігаються в національних центральних банках держав-членів. Більше того, поняття «архіви Союзу» також стосується документів, авторами яких є національні центральні банки та стосуються виконання завдань Європейської системи центральних банків та Евросистеми. На думку Суду ЄС, такий стан справ є результатом «особливо тісних відносин» між Європейським центральним банком і національними центральними банками. Одним із наслідків рішення у справі C-316/19 є те, що в потенційних провадженнях щодо конституційної відповідальності президента Національного банку Польщі електронне обладнання, яке ним використовується в офіційних цілях, може бути захищене імунітетом ЄС від недоторканності.

**Ключові слова:** Європейський Союз, привілеї та імунітети, Європейська система центральних банків, Європейський центральний банк

## Wstęp

Zgodnie z zasadą funkcjonalnej konieczności (*functional necessity*), przywileje i immunitety przyznane Unii Europejskiej mają przede wszystkim na celu umożliwienie jej nieskrępowanego wykonywania jej zadań<sup>1</sup>. Stosownie do art. 343 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>2</sup> (TFUE), zasada ta dotyczy również Europejskiego Banku Centralnego (EBC)<sup>3</sup>. Według postanowień Protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów UE (PPI)<sup>4</sup>, ich zakres rzeczowy obejmuje m.in. nietykalność lokali i budynków Unii, ochronę jej mienia i aktywów przed wszelkimi środkami przymusu administracyjnego lub sądowego bez upoważnienia Trybunału Sprawiedliwości (TS), zwolnienie Unii z wszelkich podatków bezpośrednich, a także ceł, zakazów i ograniczeń przywozowych i wywozowych. Ponadto na podstawie art. 2 PPI „Archiwa Unii są nietykalne”, co według doktryny oznacza głównie ich ochronę przed zniszczeniem oraz przymusowym zajęciem (np. konfiskatą) przez państwa członkowskie<sup>5</sup>. Postanowienia PPI nie definiują jednak pojęcia „archiwów Unii” oraz, w przeciwieństwie do niektórych innych umów międzynarodowych, które chronią nietykalność archiwów organizacji międzynarodowych „bez względu na miejsce, w którym się znajdują”<sup>6</sup>, nie mówią nic o miejscu ich położenia. Niejasności te zostały jednak rozwiane przez TS w jego wyroku z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-316/19 Komisja przeciwko Słowenii<sup>7</sup>, w którym TS ustalił, jak należy rozumieć pojęcie „archiwa Unii” dla celów stosowania PPI, a także orzekł w konkretnych okolicznościach sprawy, że archiwa EBC znajdujące się w posiadaniu Krajowych Banków Centralnych (KBC) państw członkowskich nadal są chronione immunitetem nietykalności wynikającym z art. 2 PPI<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej zob. J. Sladič, *Immunity of EU Institutions in Judicial Proceedings in the EU Member States*, Zbornik Znanstvenih Rozprav 2019, t. 79, s. 175–193; M. Zieliński, *Przywileje i immunitety Unii Europejskiej na terytorium jej państw członkowskich*, Państwo i Prawo 2017, z. 2, s. 20 i nn.; R.A. Wessel, *Immunities of the European Union*, International Organizations Law Review 2013, t. 10, nr 2, s. 395–418.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE C 202/47 z 7.06.2016.

<sup>3</sup> Na temat przywilejów i immunitetów EBC zob. szerzej G. Gruber, M. Benisch, *Privileges and Immunities of the European Central Bank*, Legal Working Paper Series, June 2007, nr 4.

<sup>4</sup> Protokół (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202/266 z 7.06.2016.

<sup>5</sup> O. Dörr, *AEUV Art. 343 [Protokoll über Vorrechte und Befreiungen]*, w: *Das Recht der Europäischen Union*, red. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, Beck-Online 2024, Nb. 46.

<sup>6</sup> Zob. np. Konwencja o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 21 listopada 1947 r., Dz. U. z 1970 r. Nr 4, poz. 25 (art. 3 § 6).

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie Komisja v. Słowenia, C-316/19, ECLI:EU:C:2020:1030 (dalej: wyrok w sprawie C-316/19).

<sup>8</sup> Na temat przyczyn postępowania i okoliczności z nim związanych szerzej zob. G. Butler, *Immunities of National Central Banks in Member States under EU Law: Commission v. Slovenia (ECB Archives)*,

Celem prezentowanego opracowania jest dokonanie analizy wyroku TS w sprawie C-316/19 i przedstawienie jego znaczenia dla przedmiotowego i podmiotowego zakresu stosowania immunitetu nietykalności archiwów Unii. Zamiarem autora jest w szczególności scharakteryzowanie definicji archiwów Unii przedstawionej przez TS w tym wyroku i dokonanie jej krytycznej oceny, a także wskazanie na to, że w rezultacie jego wydania immunitet nietykalności archiwów Unii może potencjalnie rozciągać się też na inne organy państw członkowskich, które – jak ma to miejsce z KBC w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i Eurosystemu – w sposób ścisły współpracują z instytucjami Unii. Komentowany wyrok może mieć także wpływ na postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Narodowego Banku Polskiego (NBP), ponieważ zawartość urządzeń elektronicznych wykorzystywanych przez niego dla celów służbowych również może być chroniona unijnym immunitetem nietykalności archiwów.

## **1. Przyczyny i tło sporu pomiędzy Komisją i Słowenią w sprawie dostępu do archiwów Banku Centralnego Słowenii**

Wyrok TS w sprawie C-316/19 został wydany w wyniku postępowania karnego, które władze słoweńskie podjęły przeciwko prezesowi, a także kilku innym członkom personelu banku centralnego tego państwa (*Banka Slovenije*). Korzenie tej sprawy sięgają okresu kryzysu finansowego, kiedy władze słoweńskie zasiły krajowe banki kwotą większą o co najmniej 1,5 mld euro niż było to wymagane w rzeczywistości. Z uwagi na to, że banki te zostały następnie sprywatyzowane, opinia publiczna w Słowenii zaczęła domagać się ujawnienia osób, które były winne temu, że pieniądze podatników zostały wydane w tak lekkomyślny sposób<sup>9</sup>.

W toku postępowania w tej sprawie organy słoweńskiej prokuratury zajęły w siedzibie banku centralnego szereg materiałów, należących rzekomo do EBC, które były niezbędne dla dalszego prowadzenia śledztwa. Naruszenie nietykalności materiałów EBC przez władze słoweńskie skłoniło Prezesa Zarządu EBC M. Draghiego do wystosowania listu do Prokuratora Generalnego Słowenii, w którym formalnie

---

Common Market Law Review 2021, t. 58, nr 6, s. 1895–1916; J. Hojnik, *Inviolability of the Union Archives after Police Searches in the Bank of Slovenia*, EU Law Live 2020; H. Sauer, *The Scope of Inviolability of the ECB's Archives Revisited*, European Law Review 2018, t. 43, nr 5, s. 710–727; M. Avbelj, *The European Central Bank in National Criminal Proceedings*, European Law Review 2017, t. 42, nr 4, s. 474–490.

<sup>9</sup> J. Hojnik, *Inviolability of the Union Archives...*, passim.



zaprotestował przeciwko bezprawnemu ich zajęciu oraz zapowiedział podjęcie dalszych kroków prawnych, włącznie z przekazaniem sprawy przewodniczącemu Komisji, w celu zainicjowania kroków prawnych przed TSUE<sup>10</sup>.

Równoległe ze sporem prowadzonym przez EBC z władzami Słowenii, Komisja zainicjowała przeciwko temu państwu działania w zakresie postępowania o naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatów<sup>11</sup>. W swojej skardze skierowanej do TS Komisja, popierana przez EBC, zarzuciła Słowenii, że dokonując jednostronnego zatrzymania w pomieszczeniach słoweńskiego banku centralnego dokumentów dotyczących wykonywania zadań ESBC i Eurosystemu, naruszyła „zasadę nietykalności archiwów EBC i w związku z tym, uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 343 TFUE, art. 39 protokołu w sprawie ESBC i EBC, art. 2, 18 i 22 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, a także art. 4 ust. 3 TUE”<sup>12</sup>.

## 2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-316/19

Rozpatrując skargę Komisji, TS w pierwszej kolejności skupił się na wyjaśnieniu pojęcia „archiwów Unii”. Wbrew stanowisku Słowenii, która argumentowała, że pojęcie „archiwów” powinno być interpretowane w odniesieniu do prawa międzynarodowego, TS uznał, że jest ono „autonomicznym pojęciem prawa Unii, odrębnym od tego, które należy przyjąć w ramach organizacji i sądów międzynarodowych lub w prawie krajowym państw członkowskich”<sup>13</sup>. TS przypomniał także, że pojęcie „archiwów” zostało już zdefiniowane w prawie Unii w rozporządzeniu Rady nr 354/83<sup>14</sup>, w kontekście udostępniania do wglądu publicznego historycznych materiałów archiwalnych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej<sup>15</sup>. Uznając, że żaden przepis PPI nie sprzeciwia się uwzględnieniu tej definicji, TS stwierdził, że pojęcie „archiwów Unii” w rozumieniu art. 2 PPI

<sup>10</sup> M. Draghi, Letter to State Prosecutor General of Slovenia: Seizure of ECB Information on 6 July 2016, Frankfurt, 6.07.2016, L/MD/16/345.

<sup>11</sup> Wyrok w sprawie C-316/19, pkt 35–41.

<sup>12</sup> Tamże, pkt 42.

<sup>13</sup> Tamże, pkt 68.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady nr 354/83 z dnia 1 lutego 1983 r. dotyczące udostępniania do wglądu publicznego historycznych materiałów archiwalnych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Dz. Urz. UE L 43 z 1.02.1983, s. 1 (tekst skonsolidowany).

<sup>15</sup> Jako oznaczające „wszelkie dokumenty niezależnie od ich rodzaju i postaci, które zostały sporządzone lub otrzymane przez instytucję, organ czy jednostkę organizacyjną lub ich przedstawicielstwo lub pracowników, w trakcie wykonywania obowiązków związanych z działaniami tych Wspólnot”.

„powinno być rozumiane jako wszelkie dokumenty niezależnie od ich daty, formy i nośnika fizycznego, które zostały sporządzone lub otrzymane przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii lub ich przedstawiciele i pracowników, w trakcie wykonywania powierzonych im obowiązków i które są związane z wykonywaniem powierzonych tym podmiotom zadań”<sup>16</sup>.

W drugiej kolejności, w celu ustalenia czy dokumenty, które znajdują się w posiadaniu *Banka Slovenije*, mogły być uznane za stanowiące część „archiwów EBC”, TS zajął się określeniem zakresu tego pojęcia. W tym kontekście TS zgodził się ze stanowiskiem wyrażonym w opinii rzecznik generalnej J. Kokott<sup>17</sup>, która zauważyła, że archiwa Unii nie muszą koniecznie być przechowywane w pomieszczeniach danej instytucji<sup>18</sup>. Zdaniem rzecznik generalnej, gdyby tak było, to zakres art. 2 PPI (dotyczącego nietykalności archiwów) oraz zakres art. 1 PPI (przewidującego, że lokale i budynki Unii są nietykalne) pokrywałyby się, co w rezultacie prowadziłoby do pozbawienia skuteczności przepisu art. 2 PPI. Następnie TS wskazał, że zgodnie z art. 9.2 Protokołu w sprawie ESBC i EBC<sup>19</sup> zadania powierzone ESBC są realizowane albo przez sam EBC, albo przez krajowe banki centralne. Powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo, TS przypomniał także, że ESBC stanowi w prawie Unii oryginalną konstrukcję prawną, a w tym bardzo zintegrowanym systemie KBC, jak również ich prezesi, „mają status hybrydowy w tym, że stanowią wprawdzie organy krajowe, ale działają w ramach ESBC [...]”<sup>20</sup>. W związku z tym, że sprawne funkcjonowanie ESBC oraz Eurosystemu wymaga ścisłej współpracy i stałej wymiany dokumentów pomiędzy EBC a KBC, które w nim uczestniczą, zakłada to w sposób konieczny, że dokumenty dotyczące wykonywania zadań ESBC i Eurosystemu mogą znajdować się nie tylko w posiadaniu EBC, lecz także w posiadaniu KBC.

Co się tyczy kwestii naruszenia zasady nietykalności archiwów EBC, zgodnie ze stanowiskiem TS wyrażonym w wyroku można stwierdzić, że doszło do niego, „gdy, po pierwsze, dokonane w wyniku jednostronnej decyzji zatrzymanie przez organy krajowe dokumentów należących do archiwów Unii może stanowić takie naruszenia, a po drugie, dokumenty zatrzymane w niniejszym przypadku rzeczywiście obejmowały dokumenty, które należy uznać za część archiwów EBC”<sup>21</sup>. TS zgodził się

<sup>16</sup> Wyrok w sprawie C-316/19, pkt 75.

<sup>17</sup> Tamże, pkt 78.

<sup>18</sup> Opinia rzecznik generalnej J. Kokott przedstawiona w dniu 3 września 2020 r. w sprawie Komisja v. Słowenia, C-316/19, ECLI:EU:C:2020:641, pkt 50 (dalej: opinia w sprawie C-316/19).

<sup>19</sup> Protokół (nr 4) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz. Urz. UE C 202/230 z 7.06.2016.

<sup>20</sup> Wyrok w sprawie C-316/19, pkt 83.

<sup>21</sup> Tamże, pkt 90.

z Komisją w tym, że pojęcie „nietykalności” w rozumieniu art. 2 PPI oznacza ochronę przed jakąkolwiek jednostronną ingerencją państw członkowskich<sup>22</sup>. W związku z powyższym zatrzymanie przez organy krajowe dokumentów stanowiących część archiwów Unii musi być uznane za naruszenie zasady ich nietykalności.

Ciężar dowodu w ramach postępowania w trybie art. 258 TFUE spoczywa na Komisji i to właśnie ona powinna przedstawić TS dowody do wykazania np. naruszenia nietykalności archiwów Unii. W postępowaniu w sprawie C-316/19 Komisja nie była jednak w stanie ustalić, czy któreś z dokumentów zatrzymanych przez władze Słowenii powinny być zostać uznane za stanowiące część archiwów Unii (również z tej przyczyny, że nadal znajdowały się one w posiadaniu organów słoweńskich). TS wskazał jednak, że skoro władze słoweńskie zatrzymały bardzo dużą liczbę dokumentów (co obejmowało wiadomości wysłane za pośrednictwem poczty elektronicznej prezesa banku centralnego, dokumenty elektroniczne, które znajdowały się na jego stanowisku pracy i dyskach laptopa, niezależnie od ich treści, dokumenty elektroniczne zarejestrowane na serwerze informatycznym słoweńskiego banku centralnego dotyczące jego prezesa), to uwzględniając funkcje pełnione przez prezesa w ramach Rady Prezesów EBC i w ramach ESBC i Eurosystemu, „dokumenty zatrzymane przez organy słoweńskie w nieunikniony sposób obejmowały dokumenty stanowiące część archiwów EBC”<sup>23</sup>.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia przez Słowenię art. 4 ust. 3 TFUE, TS potwierdził, że ustanowiona w nim zasada lojalnej współpracy zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich właściwych środków w celu zagwarantowania stosowania i skuteczności prawa Unii. W kontekście stosowania art. 18 PPI oznacza to, że instytucje Unii i organy państw członkowskich są „zobowiązane do podjęcia współpracy w celu uniknięcia konfliktu przy wykładni i stosowaniu przepisów tego protokołu [...]”<sup>24</sup>. Wbrew temu obowiązkowi organy słoweńskie nie podjęły jednak współpracy z EBC w celu umożliwienia EBC wskazania, które spośród zatrzymanych dokumentów związane są z wykonywaniem zadań ESBC i Eurosystemu. Organ słoweński nie uwzględnił również wniosku EBC, zawierającego propozycję kryteriów umożliwiających wskazanie dokumentów stanowiących część jego archiwów<sup>25</sup>.

W rezultacie przedstawionych powyżej wywodów TS zgodził się z zarzutami postawionymi przez Komisję i potwierdził, że Słowenia uchybiła swoim zobowiązaniom,

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 1 PPI lokale i budynki Unii są nietykalne, co w szczególności oznacza, że nie podlegają one rewizjom, rekwizycjom, konfiskacie czy wywłaszczeniu.

<sup>23</sup> Wyrok w sprawie C-316/19, pkt 96.

<sup>24</sup> Tamże, pkt 119.

<sup>25</sup> Tamże, pkt 127.

które ciążyą na niej na mocy art. 343 TFUE, art. 39 Protokołu nr 4, art. 2, 18 i 22 PPI, a także art. 4 ust. 3 TUE.

### 3. Komentarz do wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-316/19

Wyrok TS w sprawie C-316/19 Komisja przeciwko Słowenii stanowi ważne wydarzenie w procesie rozwoju orzecznictwa dotyczącego interpretacji przywilejów i immunitetów UE. W wyroku tym TS przede wszystkim wyjaśnił pojęcie „archiwów Unii” dla celów stosowania art. 2 PPI, podkreślając, że jest ono autonomicznym pojęciem prawa Unii, a jego znaczenie jest odrębne od nadawanego mu w ramach innych organizacji i sądów międzynarodowych oraz w ramach prawa krajowego. Pod względem zakresu przedmiotowego, pojęcie „archiwów Unii” zostało określone przez TS bardzo szeroko, jako obejmujące nie tylko dokumenty na nośnikach fizycznych, lecz także dokumenty przechowywane w formie cyfrowej. TS dodał, że chodzi przy tym o dokumenty, które zostały sporządzone lub otrzymane przez wszelkie organy Unii lub przez ich przedstawicieli lub pracowników w trakcie wykonywania ich obowiązków i które dotyczą działań lub wykonywania zadań tych organów.

Znaczenie wyroku TS w sprawie C-316/19 podkreśla ponadto fakt, że już po jego wydaniu EBC przyjął decyzję 2023/1610 ustanawiającą swoje archiwa historyczne<sup>26</sup>, w której jako podstawę prawną jej uchwalenia wskazano m.in. ugruntowane orzecznictwo TS, a w szczególności omawiany wyrok<sup>27</sup>. W decyzji tej zdefiniowano pojęcie archiwów EBC jako: a) wszystkie dokumenty dowolnego rodzaju, niezależnie od ich nośnika, które zostały sporządzone lub otrzymane przez EBC lub krajowe banki centralne (KBC) w ramach wykonywania zadań ESBC i Eurosystemu, niezależnie od tego, czy są one w posiadaniu EBC, czy KBC; oraz b) wszystkie dokumenty dowolnego rodzaju, niezależnie od ich nośnika, które zostały utworzone lub otrzymane przez poprzedników EBC i są przechowywane przez EBC<sup>28</sup>. Obecnie wydaje się więc, że nie ma już wątpliwości, co należy rozumieć pod pojęciem archiwów EBC. Jasnym jest także to, że KBC (w tym banki centralne państw członkowskich Unii, które tak jak Polska nie przystąpiły do strefy euro) mogą przechowywać te archiwa w swoich

<sup>26</sup> Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2023/1610 z dnia 28 lipca 2023 r. ustanawiająca archiwa historyczne Europejskiego Banku Centralnego i zmieniająca decyzję EBC/2004/2 (EBC/2023/17), Dz. Urz. UE L 198 z 8.08.2023, s. 30.

<sup>27</sup> Tamże, preambuła.

<sup>28</sup> Tamże, art. 2 pkt 2.

pomieszczeniach, a także to, że do archiwów EBC zaliczane są również dokumenty sporządzone przez KBC „w ramach wykonywania zadań EBC i Eurosystemu”.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że pojęcie archiwów EBC zostało także zdefiniowane w Porozumieniu w sprawie siedziby zawartym pomiędzy EBC a Republiką Federalną Niemiec w 1998 r., a więc jeszcze przed wydaniem przez TS wyroku w sprawie C-316/19<sup>29</sup>. Stosownie do art. 3 tegoż Porozumienia, pojęcie archiwów EBC obejmuje „w szczególności wszelkie akta, pisma, dokumenty, rękopisy, fotografie, nagrania filmowe i dźwiękowe, programy komputerowe oraz taśmy magnetyczne lub dyskietki, które są własnością lub znajdują się w posiadaniu EBC, a także wszelkie zawarte tam informacje, niezależnie od ich lokalizacji”. W wyroku w sprawie C-316/19 TS nie wziął jednak pod uwagę powyższej definicji, nie uzasadniając tego w żaden sposób. W swojej opinii rzecznik generalna J. Kokott uznała natomiast, że w rozpatrywanej sprawie nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie postanowienia Porozumienia w sprawie siedziby EBC mogą znajdować zastosowanie, ponieważ zgodnie z jego art. 3 nie zawiera ono wyczerpującego wyliczenia chronionych dokumentów („w szczególności”)<sup>30</sup>. W rezultacie powyższego, definicja archiwów Unii przedstawiona przez TS w sprawie C-316/19 różni się od definicji archiwów EBC zawartej w Porozumieniu w sprawie siedziby EBC. Różnica polega na tym, że ta pierwsza nie bierze pod uwagę, czy dokument należący do archiwów Unii jest własnością lub znajduje się w posiadaniu instytucji Unii, a także podkreśla, że dokumenty te muszą zostać sporządzone lub otrzymane w trakcie wykonywania przez instytucje i organy powierzonych im obowiązków lub przez ich przedstawicieli i pracowników, w związku z wykonywaniem powierzonych im zadań<sup>31</sup>. W tym miejscu wypada przypomnieć, że w niektórych przypadkach określenie tego, co należy do zadań powierzonych instytucjom lub organom, może być w praktyce dość trudne. Wynika to po pierwsze z tego, że Traktaty ustanawiające Unię posługują się obecnie pojęciem „zadań” (*tasks*) instytucji i innych organów Unii tylko w preambule do TUE, ponieważ art. 13 ust. 1 TUE stanowi o „celach” (*aims*) ram instytucjonalnych. Po drugie, nawet w przypadku tych instytucji Unii (jak np. EBC), w odniesieniu do których Traktaty w szczegółowych postanowieniach wciąż mówią o ich zadaniach, ustalenie ich szczegółowego zakresu wiąże się ze znacznymi trudnościami<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Zentralbank über den Sitz der Europäischen Zentralbank, Bundesgesetzblatt 1998 Teil II, nr 51, s. 2996.

<sup>30</sup> Opinia w sprawie C-316/19, pkt 47.

<sup>31</sup> Wyrok w sprawie C-316/19, pkt 74.

<sup>32</sup> B. Wolfers, T. Voland, *The Almighty ECB? Limits to the ECB's Competencies According to the Judgment of the General Court of March 4, 2015 on the Location Policy for Financial Market Infrastructures*,

Dodać należy, że poza Porozumieniem w sprawie siedziby EBC pojęcie archiwów organów Unii zdefiniowano w bardzo podobny sposób w niektórych umowach dotyczących siedzib agencji europejskich<sup>33</sup>. Przykładowo zgodnie z art. 1 pkt a Porozumienia w sprawie siedziby Eurojust pojęcie „archiwa” oznacza wszystkie nagrania, korespondencję, dokumenty, rękopisy, dane komputerowe oraz medialne, fotografie, filmy, nagrania video oraz dźwiękowe, które są własnością albo są przechowywane przez lub w imieniu Eurojust, a także każde inne podobne materiały, co do których Eurojust i rząd mogą uzgodnić, że stanowią one część archiwów Eurojust<sup>34</sup>. W swoim wyroku TS nie wziął jednak pod uwagę również i tej definicji.

Konstruuąc definicję archiwów Unii dla celów stosowania art. 2 PPI, TS oparł się na definicji „archiwów”, którą sporządzono dla celów stosowania rozporządzenia Rady nr 354/83 z dnia 1 lutego 1983 r. dotyczącego udostępnienia do wglądu publicznego historycznych materiałów archiwalnych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej<sup>35</sup>. Decyzję TS w tej mierze można jednak poddać krytyce, po pierwsze dlatego, że wspomniany wyżej akt prawny został przyjęty na podstawie obecnego art. 352 TFUE (dawny art. 235 Traktatu o EWG) w zupełnie innym celu niż stosowanie przywilejów i immunitetów Unii<sup>36</sup>. Po drugie natomiast, wbrew temu, co stwierdził w swoim wyroku TS, akt ten nie zawiera definicji „archiwów”, tylko definicję „materiałów archiwalnych instytucji Wspólnot Europejskich”. Zdaniem TS to pojęcie „archiwów” jest jednak istotne dla celów interpretacji art. 2 PPI, ponieważ „[...] Żaden przepis tego protokołu nie sprzeciwia się bowiem uwzględnieniu takiej definicji, a takie działanie przyczynia się do tego, że pojęcie to jest rozumiane w sposób spójny w prawie Unii”<sup>37</sup>.

Poprzez ustalenie szerokiej definicji „archiwów Unii” znaczenie wyroku TS w sprawie C-316/19 wykracza poza granice działania instytucji i organów wchodzących w skład ram instytucjonalnych UE. W swoim wyroku TS uznał, że archiwa UE mogą być przechowywane w siedzibie banku centralnego jej państwa członkowskiego i podlegać takiej samej ochronie przed ich naruszeniem przez władze państwa członkowskiego, jak gdyby znajdowały się w pomieszczeniach EBC. W odniesieniu do

---

Journal of International Banking Law and Regulation 2015, t. 30, nr 12, s. 670–677.

<sup>33</sup> Na temat tych umów szerzej zob. M. Zieliński, *European Agencies' Headquarters Agreements*, Polish Review of International and European Law 2017, t. 6, nr 1, s. 9–45.

<sup>34</sup> Agreement between the Kingdom of the Netherlands and Eurojust, Tractatenblad 2006, nr 68. Definicja archiwów znajdowała się także w nieobowiązującej już umowie w sprawie siedziby zawartej przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego ze Zjednoczonym Królestwem w 2012 r., zob. Treaty Series no. 29 (2012).

<sup>35</sup> Dz. Urz. UE L 43 z 1.02.1983, s. 1 (tekst skonsolidowany).

<sup>36</sup> Tamże, preambuła.

<sup>37</sup> Wyrok w sprawie C-316/19, pkt 72.

funkcjonowania EBC, zasada ta obecnie wyraźnie wynika z decyzji EBC 2023/1610 w sprawie archiwów EBC. Nietykalność archiwów dotyczy w tym przypadku dokumentów, których autorem jest EBC, a także tych dokumentów, których autorami są KBC, ale które dotyczą funkcjonowania ESBC lub Eurosystemu.

W wyroku w sprawie C-316/19 TS odrzucił natomiast możliwość uznania za „archiwa Unii” dokumentów przechowywanych przez organy krajowe inne niż banki centralne<sup>38</sup>. Według TS podstawą wykładni pojęcia „archiwa Unii” są bowiem „szczególnie ściśle związki, jakie występują między EBC a krajowymi bankami centralnymi [...]”<sup>39</sup>. Nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości TS uzna za część archiwów Unii dokumenty unijne przechowywane przez jakies inne organy krajowe, a zwłaszcza te, które w sposób ścisły współpracują z instytucjami UE. Szczególnie znaczenie wyrok TS w sprawie C-316/19 może mieć dla ochrony archiwów organów krajowych, które wraz z instytucjami Unii tworzą systemy instytucjonalne, których konstrukcja jest podobna do ESBC oraz Eurosystemu<sup>40</sup>. W prawie UE, poza dwoma wspomnianymi już systemami działającymi w ramach polityki pieniężnej UE (tzn. ESBC oraz Eurosystem), system – w postaci Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (JMN) funkcjonuje także w ramach nadzoru bankowego. Jakkolwiek rozporządzenie ustanawiające JMN nie posługuje się terminem „system” w jego nazwie, to jednak definiując jego pojęcie, stanowi, że „jednolity mechanizm nadzorczy» oznacza system nadzoru finansowego, złożony z EBC i właściwych organów krajowych uczestniczących państw członkowskich, jak opisano to w art. 6 niniejszego rozporządzenia”<sup>41</sup>. W doktrynie wskazuje się, że związki pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi są na tyle silne, że dokumenty EBC przechowywane przez te organy, w związku z realizacją ich zadań w ramach JMN, będą nietykalne tak samo, jak dokumenty EBC znajdujące się w posiadaniu KBC<sup>42</sup>. Stanowisko to wydaje się także potwierdzać rzecznik generalna J. Kokott, która w swojej opinii wydanej w sprawie C-3/20 wskazała, że krajowe organy nadzorcze (wykonując swoje zadania), „działają funkcjonalnie jako instytucje Unii”<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Tamże, pkt 88.

<sup>39</sup> Tamże, pkt 88.

<sup>40</sup> M. Ioannidis, *European Central Bank*, w: *The EU Law of Economic and Monetary Union*, red. F. Amtenbrink, C. Herrmann, Oxford 2020, s. 357.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz. Urz. UE L 287 z 29.10.2013, s. 63.

<sup>42</sup> H. Sauer, *The Scope...*, s. 725.

<sup>43</sup> Opinia rzecznik generalnej J. Kokott przedstawiona w dniu 29 kwietnia 2021 r. w sprawie AB, CE i MM inwestycjas SIA, C-3/20, ECLI:EU:C:2021:344, pkt 123.

W nauce podnosi się, że skutki wyroku TS w sprawie C-316/19 mogą ponadto rozciągać się na te organy krajowe, które podobnie jak KBC odznaczają się hybrydowym charakterem w zakresie swojego funkcjonowania i w których składzie znajdują się urzędnicy wykonujący podwójną rolę – zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym<sup>44</sup>. Uwagi te dotyczą np. funkcjonowania Prokuratury Europejskiej (PE)<sup>45</sup>, ponieważ rozporządzenie ją ustanawiające normuje, iż do niej oraz jej pracowników stosuje się postanowienia PPI<sup>46</sup>. W połączeniu z rozbudowaną strukturą wewnętrzną PE, która obejmuje szczebel centralny i pozacentralny, składające się odpowiednio z Prokuratury Centralnej oraz delegowanych prokuratorów europejskich, którzy działają w państwach członkowskich, może to skutkować rozszerzeniem stosowania immunitetów UE (a zwłaszcza nietykalności jej archiwów) również na krajowe organy prokuratury<sup>47</sup>.

Podobna sytuacja może także dotyczyć członków Rady Europejskiej oraz Rady (Unii Europejskiej), członków Komitetu Regionów oraz wielu osób uczestniczących w procedurach komitologicznych<sup>48</sup>. Z kręgu tych osób nie można również wykluczyć sędziów krajowych, którzy zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE mają za zadanie zapewnić skuteczną ochronę prawną w dziedzinach objętych prawem Unii, w związku z czym kierują do TS pytania prejudycjalne przechowywane w archiwum TSUE. Niemniej jednak w przypadku organów krajowych innych niż KBC nietykalność ich archiwów może dotyczyć tylko tych dokumentów, których autorami są instytucje UE<sup>49</sup>.

Podkreślić należy, że z wyroku TS w sprawie C-316/19 nie wynika bezwzględny zakaz przeszukiwania i zajmowania dokumentów KBC (oraz innych organów krajowych), które nie zaliczają się do archiwów Unii. Jednakże w związku z tym, że współcześnie, w erze cyfrowej, niemal wszystkie dokumenty będą przechowywane na tym samym komputerze, serwerze lub telefonie, rozróżnienie pomiędzy tym, co należy do archiwum krajowego a tym, co stanowi archiwum Unii, staje się bardzo trudne. W praktyce nietykalność archiwów Unii będzie się rozciągała na archiwa i dokumenty odpowiednich organów krajowych, zwłaszcza wtedy, gdy jedno i drugie będą przechowywane np. na tym samym urządzeniu elektronicznym.

<sup>44</sup> J. Hojnik, *Inviolability of the Union Archives...*, passim.

<sup>45</sup> G. Butler, *Immunities of National Central Banks...*, s. 1912.

<sup>46</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2017, s. 1, art. 96 ust. 5.

<sup>47</sup> G. Butler, *Immunities of National Central Banks...*, s. 1912.

<sup>48</sup> Argument ten został także podniesiony przez Słowenię, zob. wyrok w sprawie C-316/19, pkt 58.

<sup>49</sup> H. Sauer, *The Scope...*, s. 726.



Kolejnym, mającym ogromne znaczenie dla przyszłych decyzji TS wnioskiem wynikającym z wyroku w sprawie C-316/19, jest ciężar dowodu przyjęty przez TS w tej sprawie. Jak już zaznaczono powyżej, w konkretnych okolicznościach sprawy Komisja nie była w stanie wskazać, które dokumenty zatrzymane przez władze słoweńskie należały do archiwów Unii. Jednakże w związku z tym, że m.in. zatrzymano komputer prezesa banku centralnego, a funkcje prezesa związane są z wykonywaniem zadań w ramach ESBC, to zdaniem TS dokumenty przechowywane na tym komputerze musiały obejmować (*must have included*) dokumenty będące częścią archiwów EBC<sup>50</sup>. Dla TS okazało się to wystarczające, aby uznać, że władze słoweńskie naruszyły zasadę nienaruszalności archiwów Unii. W nauce podkreśla się, że w ten sposób TS obniżył ciężar dowodu dla Komisji w przyszłych postępowaniach prowadzonych przez nią w związku z naruszeniem przez państwa prawa Unii<sup>51</sup>. Z omawianego wyroku TS wynika więc swoiste domniemanie, że urządzenia elektroniczne wykorzystywane przez prezesów KBC dla celów służbowych mogą zawierać dokumenty związane z wykonywaniem zadań ESBC lub Eurosystemu i w związku z tym przysługuje im immunitet nietykalności archiwów EBC.

W wyroku w sprawie C-316/19 TS podkreśla wreszcie konieczność nawiązania i utrzymywania lojalnej współpracy dla prawidłowego stosowania postanowień PPI. Obowiązek ten spoczywa zarówno na właściwych organach państw członkowskich, jak i instytucjach oraz organach Unii. W piśmiennictwie zauważa się, że sporu pomiędzy Komisją a Słowenią (a także wyroku TS, który jest jego efektem) można by uniknąć, gdyby władze słoweńskie podjęły odpowiednią współpracę z instytucjami Unii<sup>52</sup>. Konstatacja ta dotyczy w pierwszej kolejności organów krajowych prowadzących postępowanie w sprawie, które, jak się wydaje, działały w pełnym przekonaniu, że nie naruszają uprawnień EBC. W związku z tym organy te nie skorzystały z możliwości wystąpienia do EBC z wnioskiem o uchylenie immunitetu nietykalności jego archiwów. W mojej opinii naruszenie obowiązku lojalnej współpracy dotyczy także Trybunału Konstytucyjnego Słowenii, który odrzucił wniosek EBC w sprawie skierowania do TS pytania prejudycjalnego w sprawie wykładni pojęcia „archiwów Unii”.

---

<sup>50</sup> Wyrok w sprawie C-316/19, pkt 96.

<sup>51</sup> J. Hojnik, *Inviolability of the Union Archives...*, passim.

<sup>52</sup> Tamże.

## Wnioski

Wyrok TS w sprawie C-316/19 jest w mojej opinii rezultatem i logiczną konsekwencją wcześniejszego wyroku TS w sprawach połączonych C-202/18 i C-238/18, w którym TS uznał, że ESBC stanowi w prawie UE „oryginalną konstrukcję prawną, która zrzesza i koordynuje ściśle współpracę instytucji krajowych, czyli krajowych banków centralnych i instytucji Unii, czyli EBC, i w której ramach panują inne relacje pomiędzy porządkiem prawnym Unii i porządkami krajowymi, jak również mniej wyraźne ich rozróżnienie”<sup>53</sup>.

W komentowanym wyroku TS ustanowił definicję pojęcia „archiwa Unii”, które według TS jest autonomicznym pojęciem prawa Unii, niezależnym zarówno od tego, co mówi na ten temat prawo międzynarodowe, jak i prawo krajowe. W rezultacie TS w znaczący sposób przyczynił się do rozwoju prawa regulującego przywileje i immunitety Unii oraz potwierdził, że w swoim orzecznictwie zmierza do poluzowania jego związków z powszechnym prawem międzynarodowym, wzmacniając tym samym autonomię prawa Unii<sup>54</sup>. Otwiera to potrzebę podjęcia dyskusji nad tym, czy zasada funkcjonalnej konieczności, która jest podstawą przywilejów i immunitetów tradycyjnych organizacji międzynarodowych, powinna być nadal stosowana wobec Unii.

Definicja pojęcia „archiwa Unii” przyjęta przez TS w wyroku w sprawie C-316/19 ma bardzo szeroki zakres i obejmuje wszelkie dokumenty, niezależnie od ich formy i nośnika, na których się znajdują. Co wydaje się jednak ważniejsze, to o tym, jakie dokumenty zaliczamy do archiwów Unii, nie decyduje już miejsce, w którym dokumenty te są przechowywane (tzn. siedziby/pomieszczenia instytucji lub innych organów Unii), lub kto jest ich właścicielem albo posiadaczem, tylko funkcje, których realizacji dany dokument służy. Zdaniem TS do archiwów Unii zalicza się bowiem „każdy dokument związany z działalnością Unii oraz jej instytucji, organów i jednostek organizacyjnych lub z wykonywaniem powierzonych im działań”<sup>55</sup>. W rezultacie w swoim wyroku TS uznał, że dokumenty zaliczane do archiwów Unii mogą znajdować się w posiadaniu organów krajowych, takich jak KBC państw członkowskich. Wydaje się, że dokumenty takie mogą także znaleźć się w posiadaniu

<sup>53</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawach połączonych C-202/18 i C-238/18, *Ilmārs Rimševičis i Europejski Bank Centralny v. Republika Łotewska*, ECLI:EU:C:2018:139, pkt 69.

<sup>54</sup> W jednym ze swoich kolejnych wyroków TS uznał natomiast, że pojęcie „immunitetu jurysdykcyjnego” zawarte w art. 11 lit. a PPI „należy uznać za autonomiczne pojęcie prawa Unii, którego znaczenie i zakres powinny być identyczne we wszystkich państwach członkowskich [...]”, zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie AB, CE, „MM investīcijas” SIA, C-3/20, ECLI:EU:C:2021:969, pkt 80.

<sup>55</sup> Wyrok w sprawie C-316/19, pkt 74.

innych organów krajowych, co dotyczy zwłaszcza organów nadzorczych, które wraz z EBC tworzą JMN.

Przedstawiona sytuacja może być źródłem sporów pomiędzy instytucjami UE a organami krajowymi zainteresowanymi dostępem do ich archiwów co do tego, czy dany dokument jest ich częścią, czy nie. Jako postulat *de lege ferenda* można w związku z powyższym zaproponować, aby – wzorem umowy w sprawie siedziby zawartej pomiędzy Niderlandami a Eurojust – wprowadzić do PPI nowe postanowienie, które w razie wątpliwości umożliwiałoby zainteresowanym rządów i instytucjom Unii uzgodnienie tego, jakie dokumenty stanowią część archiwów Unii. Innym postulatem jest wprowadzenie do prawa krajowego przepisów, które zobowiązywałyby organy krajowe współpracujące z instytucjami lub organami Unii do utrzymywania dwóch różnych archiwów obejmujących odpowiednio dokumenty krajowe i dokumenty unijne.

Skutki wyroku TS w sprawie C-316/19 rozciągają się ponadto na funkcjonowanie zasady lojalnej współpracy. Z komentowanego wyroku wynika, że zasada ta nie tylko wiąże instytucje UE i organy państw członkowskich w ich wzajemnych stosunkach, lecz także zaczyna mieć zastosowanie w relacjach pomiędzy organami krajowymi państw członkowskich (tzn. KBC a organami przestrzegania prawa), co można określić jako krajowy skutek horyzontalny zasady lojalnej współpracy. W rezultacie wydania przez TS wyroku w sprawie C-316/19 ograniczeniu uległy kompetencje sądów krajowych w zakresie wyrażania zgody na zajęcie archiwów będących w posiadaniu KBC (możliwe, że także niektórych innych organów krajowych), z tego powodu, że potencjalnie mogą się wśród nich znajdować archiwa instytucji Unii.

Jakkolwiek archiwa Unii przechowywane przez organy krajowe mogą korzystać z unijnego immunitetu ich nietykalności, to jednak immunitet ten nie posiada charakteru bezwzględne. Zasada lojalnej współpracy przewidziana w art. 18 PPI umożliwia bowiem właściwym organom krajowym zwrócenie się z wnioskiem o uchylenie tego immunitetu do instytucji UE, która przekazała dany dokument współpracującemu z nią organowi krajowemu<sup>56</sup>. W razie niewyrażenia zgody na uchylenie immunitetu nietykalności archiwów przez zainteresowaną instytucję UE, odpowiedni wniosek może zostać złożony do TS, który w rezultacie może wydać właściwym organom krajowym upoważnienie w tej sprawie<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Przepis art. 18 PPI stanowi, że: „W celu stosowania niniejszego Protokołu, instytucje Unii współpracują z właściwymi władzami Państw Członkowskich”.

<sup>57</sup> W nauce podkreśla się, że – podobnie jak w przypadku upoważnienia TS w odniesieniu do uchylenia immunitetu nietykalności lokali i budynków Unii, o którym mowa w art. 1 PPI – TS może upoważnić organy państw członkowskich do uzyskania dostępu do archiwów UE, zob. G. Butler, *Immunities of National Central Banks...*, s. 1905.

W odniesieniu do Polski, skutki wyroku TS w sprawie C-316/19 rozciągają się również na dokumenty przechowywane przez Narodowy Bank Polski (NBP), które dotyczą realizacji zadań ESBC, a także na Prezesa NBP. Rozszerzenie zakresu stosowania immunitetu nietykalności archiwów Unii na KBC powoduje bowiem, że komputery, jak i wszelkiego rodzaju nośniki pamięci używane przez prezesów KBC dla celów służbowych, również chronione są tym immunitetem. Przed ewentualnym dokonaniem zajęcia służbowego sprzętu elektronicznego należącego do Prezesa NBP, właściwe organy krajowe prowadzące postępowanie w jego sprawie powinny moim zdaniem wystąpić do odpowiedniej instytucji UE (tzn. do EBC lub do TS) o wyrażenie na to zgody. Zasada ta dotyczy także postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa NBP<sup>58</sup>.

## Bibliografia

- Avbelj M., *The European Central Bank in National Criminal Proceedings*, *European Law Review* 2017, t. 42, nr 4.
- Butler G., *Immunities of National Central Banks in Member States under EU Law: Commission v. Slovenia (ECB Archives)*, *Common Market Law Review* 2021, t. 58, nr 6.
- Dörr O., *AEUV Art. 343 [Protokoll über Vorrechte und Befreiungen]*, w: *Das Recht der Europäischen Union*, red. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, Beck-Online 2024.
- Gruber G., Benisch M., *Privileges and Immunities of the European Central Bank*, *Legal Working Paper Series*, June 2007, nr 4.
- Hojnik J., *Inviolability of the Union Archives after Police Searches in the Bank of Slovenia*, *EU Law Live* 2020.
- Ioannidis M., *European Central Bank*, w: *The EU Law of Economic and Monetary Union*, red. F. Amtenbrink, C. Herrmann, Oxford 2020.
- Lindeiner von F., *Inviolability of the ECB's Archives and the Role of National Central Banks and National Competent Authorities*, *ESCB Legal Conference* 2018.
- Sauer H., *The Scope of Inviolability of the ECB's Archives Revisited*, *European Law Review* 2018, t. 43, nr 5.
- Sladič J., *Immunity of EU Institutions in Judicial Proceedings in the EU Member States*, *Zbornik Znanstvenih Rozprav* 2019, t. 79.
- Wessel R.A., *Immunities of the European Union*, *International Organizations Law Review* 2013, t. 10, nr 2.

---

<sup>58</sup> Wniosek ws. postawienia prezesa NBP przed Trybunałem Stanu został złożony w Sejmie, Bank.pl, 26.03.2024, <https://bank.pl/wniosek-ws-postawienia-prezesa-nbp-przed-trybunalem-stanu-zostal-zlozony-w-sejmie/> [dostęp: 9.05.2024 r.].

- Wolfers B., Voland T., *The Almighty ECB? Limits to the ECB's Competencies According to the Judgment of the General Court of March 4, 2015 on the Location Policy for Financial Market Infrastructures*, *Journal of International Banking Law and Regulation* 2015, t. 30, nr 12.
- Zieliński M., *European Agencies' Headquarters Agreements*, *Polish Review of International and European Law* 2017, t. 6, nr 1.
- Zieliński M., *Przywileje i immunitety Unii Europejskiej na terytorium jej państw członkowskich*, *Państwo i Prawo* 2017, z. 2.



**Materiały źródłowe /  
Source materials**





## Ustawa Gruzji O jawności wpływów zagranicznych

Law of Georgia

On transparency of foreign influence

Закон Грузии

О прозрачности иностранного влияния

Закон Грузії

Про прозорість іноземного впливу

tłum. z j. ros. **ANDRZEJ POGLÓDEK**

Dr, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; Instytut Wymiaru Sprawiedliwości  
e-mail: a.poglodek@uksw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5549-283X>

### Artykuł 1 Cel i zakres

1. W celu zapewnienia przejrzystości wpływów obcych ustawa reguluje rejestrację podmiotu jako organizacji realizującej interesy obcej władzy oraz inne kwestie związane z przejrzystością działalności organizacji realizującej interesy obcej władzy.
2. Ustawa ta nie ogranicza działalności podmiotu zarejestrowanego na jej podstawie jako organizacja realizująca interesy obcej władzy.

---

Podstawą tłumaczenia jest tekst ustawy w języku rosyjskim (<https://matsne.gov.ge/en/document/view/6171895?impose=translateRu&publication=0>) zamieszczony na stronie Dziennika Urzędowego Gruzji, jedynie pomocniczo korzystałem z zamieszczonego tamże przekładu tej ustawy na język angielski (<https://matsne.gov.ge/en/document/view/6171895?impose=translateEn&publication=0>).

Projekt tej ustawy został wniesiony do gruzińskiego parlamentu 14 lutego 2023 r. przez posłów partii Władza Ludu (powstała w 2022 r. w wyniku rozłamu w rządzącym Gruzji Marzeniu – Demokratycznej Gruzji, ale pozostała w większości parlamentarnej). Projekt został poparty przez Gruzjińskie Marzenie – Demokratyczną Gruzję. Pierwsze czytanie projektu odbyło się 17 kwietnia, a 14 maja ustawa została uchwalona przez Parlament Gruzji. Ustawa została zwrócona Parlamentowi do ponownego rozpatrzenia przez prezydent Salome Zurabiszwili. W dniu 28 maja Parlament Gruzji odrzucił weto prezydenckie, a ustawa została podpisana przez przewodniczącego Parlamentu Gruzji Szałwę Papuaszwili.

## **Artykuł 2**

### **Organizacja realizująca interesy obcej władzy**

1. W rozumieniu niniejszej ustawy organizacją realizującą interesy obcej władzy jest:
  - a) niebędąca przedsiębiorcą (niekomercyjna) osoba prawna, która nie jest utworzona przez organ administracyjny, która nie jest Narodową Federacją Sportową Gruzji, o której mowa w ustawie Gruzji „O sporcie”, lub organizacją krwiodawstwa, o której mowa w ustawie Gruzji „O jakości i bezpieczeństwie krwi człowieka i jej składników”, i której źródłem ponad 20 procent ogólnego przychodu w ciągu roku kalendarzowego jest obca władza;
  - b) nadawca, o którym mowa w ustawie Gruzji „O nadawaniu”, którego źródłem ponad 20 procent ogólnego niekomercyjnego przychodu w ciągu roku kalendarzowego jest obca władza;
  - c) osoba prawna, która samodzielnie lub wspólnie z inną osobą dysponuje działającymi w Gruzji drukowanymi środkami masowego przekazu i której źródłem ponad 20 procent ogólnego niekomercyjnego przychodu w ciągu roku kalendarzowego jest obca władza;
  - d) osoba prawna, która samodzielnie lub wspólnie z inną osobą dysponuje lub (i) wykorzystuje domenę internetową lub (i) hosting internetowy, przeznaczone dla mediów cyfrowych, masowo rozpowszechniające informacje w języku państwowym Gruzji, i której źródłem ponad 20 procent ogólnego niekomercyjnego przychodu w ciągu roku kalendarzowego jest obca władza.
2. Dla celów niniejszego artykułu pod pojęciem „przychód” należy rozumieć kwotę pieniężną lub inną korzyść materialną mającą wartość majątkową (jakakolwiek rzecz ruchoma lub nieruchoma). Obliczenie wysokości przychodu, uzyskanego nie w postaci kwoty pieniężnej, dla celów niniejszego artykułu odbywa się na podstawie wyceny rynkowej.
3. Dla celów ustępu 1 niniejszego artykułu uznaje się, że właściwy podmiot, przewidziany w tymże ustępie, uzyskał przychód, jeśli została mu przekazana kwota pieniężna lub stał się on właścicielem lub nabywcą innych dóbr materialnych posiadających wartość majątkową (jakakolwiek rzecz ruchoma lub nieruchoma).
4. Dla celów ustępu 1 niniejszego artykułu uznaje się, że źródłem przychodu uzyskanego przez właściwy podmiot, przewidziany w tymże ustępie, jest obca władza:
  - a) w przypadku bezpośredniego lub pośredniego uzyskania przez wskazany podmiot przychodu od obcej władzy;

- b) w przypadku bezpośredniego lub pośredniego uzyskania przez wskazany podmiot przychodu od osoby prawnej, która bezpośrednio lub pośrednio uzyskała przychód od obcej władzy;
- c) jeśli źródło takiego przychodu nie zostało zidentyfikowane.

### **Artykuł 3** **Obca władza**

Dla celów niniejszej ustawy za obcą władzę uważa się:

- a) podmiot stanowiący część systemu politycznego obcego państwa;
- b) osobę fizyczną, niebędącą obywatelem Gruzji;
- c) osobę prawną, nieutworzoną na podstawie ustawodawstwa Gruzji;
- d) jednostkę organizacyjną (w tym fundację, stowarzyszenie, korporację, związek, inną organizację) lub inne zrzeszenie osób, utworzoną na podstawie obcego prawa lub (i) prawa międzynarodowego.

### **Artykuł 4** **Rejestracja podmiotu jako jednostki realizującej interesy obcej władzy**

1. Podmiot spełniający kryteria jednostki realizującej interesy obcej władzy, o których mowa w artykule 2 niniejszej ustawy, ma obowiązek w styczniu roku kalendarzowego, następującego po roku, w którym spełnił te kryteria, złożyć w formie papierowej w osobie prawnej prawa publicznego, działającej pod nadzorem Ministerstwa Sprawiedliwości Gruzji, Narodowej Agencji Rejestru Publicznego (dalej: Agencja) za pośrednictwem osoby prawnej prawa publicznego – Domu Sprawiedliwości, pisemne podanie o rejestrację jako jednostki realizującej interesy obcej władzy. W takim przypadku Agencja ma obowiązek w terminie 2 dni roboczych zapewnić wskazanemu podmiotowi dostęp do odpowiedniej strony internetowej, tak by mógł on w formie elektronicznej z zachowaniem wzoru, określonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, wypełnić wnioski o rejestrację jednostki realizującej interesy obcej władzy (dalej: wnioski) i złożyć go w Agencji.
2. Podmiot ma obowiązek w terminie 10 dni roboczych po otrzymaniu dostępu do odpowiedniej strony internetowej, o której mowa w ustępie 1 niniejszego artykułu, wypełnić wnioski w formie elektronicznej z zachowaniem wzoru, określonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, i złożyć go w Agencji.

3. Wnioskodawca ma obowiązek zawrzeć we wniosku, który jednocześnie stanowi jego deklarację finansową, następujące informacje (w przypadku ich posiadania):
  - a) dane identyfikacyjne wnioskodawcy;
  - b) adres miejsca pobytu wnioskodawcy;
  - c) adres strony internetowej wnioskodawcy;
  - d) informacje o źródle, wysokości i przeznaczeniu jakiegokolwiek kwoty pieniężnej i innej korzyści materialnej posiadającej wartość majątkową, otrzymanych przez wnioskodawcę w ciągu minionego roku kalendarzowego;
  - e) informacje o wysokości i przeznaczeniu jakiegokolwiek kwoty pieniężnej wydatkowanej przez wnioskodawcę w ciągu minionego roku kalendarzowego,
  - f) datę wypełnienia wniosku.
4. Osoba, upoważniona przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, w terminie 30 dni roboczych po złożeniu w Agencji wniosku ma obowiązek przeanalizować i rozpatrzyć taki wniosek. W tym celu wyżej wspomniana osoba ma prawo otrzymać zgodnie z ustawą niezbędne informacje, w tym również dane, o których mowa w podpunkcie „b” artykułu 3 ustawy Gruzji „O ochronie danych osobowych”, inne dane osobowe i informacje zawierające tajemnicę (oprócz tajemnicy państwowej, przewidzianej ustawodawstwem Gruzji). Wszystkie osoby, organy, organizacje, instytucje, od których osoba, upoważniona przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, zażąda przekazania wskazanych informacji, mają obowiązek niezwłocznie przekazać jej posiadane informacje. Jeśli wnioskodawca spełnia kryteria, o których mowa w artykule 2 niniejszej ustawy, w odniesieniu do jednostki realizującej interesy obcej władzy, a wniosek został wypełniony poprawnie i nie zawiera braków, Agencja ma obowiązek w terminie 30 dni roboczych po otrzymaniu wniosku zarejestrować wnioskodawcę jako jednostkę realizującą interesy obcej władzy i wprowadzić dane o nim do Rejestru Organizacji Realizujących Interesy Obcej Władzy. Jeśli wniosek został wypełniony niepoprawnie lub (i) zawiera braki, Agencja wyznacza wnioskodawcy termin na usunięcie braków, liczący 10 dni roboczych. Wnioskodawca ma obowiązek usunąć braki w tym terminie. Jeśli wnioskodawca spełnia kryteria, o których mowa w artykule 2 niniejszej ustawy, w odniesieniu do jednostki realizującej interesy obcej władzy, Agencja ma obowiązek w terminie 5 dni roboczych po upływie wskazanego terminu zarejestrować wnioskodawcę jako jednostkę realizującą interesy obcej władzy i wprowadzić dane o nim do Rejestru Organizacji Realizujących Interesy Obcej Władzy.
5. Opłata za rejestrację podmiotu jako jednostki realizującej interesy obcej władzy i wprowadzenie danych o nim do Rejestru Organizacji Realizujących Interesy Obcej Władzy nie jest pobierana.

6. Procedurę rejestracji podmiotu jako jednostki realizującej interesy obcej władzy i prowadzenia Rejestru Organizacji Realizujących Interesy Obcej Władzy, a także wzór wniosku określa Minister Sprawiedliwości Gruzji.

### **Artykuł 5**

#### **Zapewnienie jawności wniosku, innych wymaganych dokumentów i Rejestru Organizacji Realizujących Interesy Obcej Władzy**

1. Wniosek i podanie, o których mowa w ustępie 1 artykułu 4 niniejszej ustawy, są jawne. Agencja ma obowiązek niezwłocznie po rejestracji podmiotu jako jednostki realizującej interesy obcej władzy zapewnić opublikowanie na właściwej stronie internetowej i publiczny dostęp do wniosku, złożonego przez wskazany podmiot, oraz podania, o którym mowa w ustępie 1 artykułu 4 niniejszej ustawy, a w przypadku ich posiadania – także do aktualnego statutu wskazanego podmiotu, jego innych dokumentów założycielskich i ostatniego wypisu o tym podmiocie z Rejestru Publicznego.
2. Informacja, wprowadzona do Rejestru Organizacji Realizujących Interesy Obcej Władzy, jest jawna. Agencja ma obowiązek zapewnić jej opublikowanie na właściwej stronie internetowej i publiczny dostęp do niej.

### **Artykuł 6**

#### **Coroczna deklaracja finansowa**

1. Podmiot, zarejestrowany jako jednostka realizująca interesy obcej władzy, ma obowiązek w styczniu każdego roku, następującego po roku rejestracji podmiotu jako jednostki realizującej interesy obcej władzy, wypełnić w formie elektronicznej z zachowaniem wzoru, określonego przez Ministra Sprawiedliwości Gruzji, i złożyć w Agencji deklarację finansową. Podmiot ten we wskazanej deklaracji finansowej ma obowiązek w sposób rzetelny i kompletny zawrzeć informacje, o których mowa w ustępie 3 artykułu 4 niniejszej ustawy (w przypadku ich posiadania), według stanu na rok poprzedzający rok złożenia w Agencji deklaracji finansowej. Osoba, upoważniona przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, ma obowiązek w terminie 30 dni roboczych po złożeniu w Agencji wskazanej deklaracji finansowej zbadać i zweryfikować tę deklarację finansową. W tym celu wyżej wspomniana osoba ma prawo otrzymać zgodnie z ustawą niezbędne informacje, w tym również dane, o których mowa w podpunkcie „b” artykułu 3

ustawy Gruzji „O ochronie danych osobowych”, inne dane osobowe i informacje zawierające tajemnicę (oprócz tajemnicy państwowej, przewidzianej ustawodawstwem Gruzji). Wszystkie osoby, organy, organizacje, instytucje, od których osoba, upoważniona przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, zażąda przekazania wskazanych informacji, mają obowiązek niezwłocznie przekazać jej posiadane informacje. Jeśli złożona deklaracja finansowa została wypełniona niepoprawnie lub (i) zawiera braki, Agencja wyznacza składającemu ją podmiotowi termin na usunięcie braków liczący 10 dni roboczych. Wskazany podmiot ma obowiązek usunąć braki w tym terminie.

2. Deklaracja finansowa, o której mowa w ustępie 1 niniejszego artykułu, i zawarte w niej informacje są jawne. Agencja ma obowiązek niezwłocznie zapewnić opublikowanie wspomnianej deklaracji finansowej na właściwej stronie internetowej i publiczny dostęp do niej.
3. Procedurę składania deklaracji finansowej, o której mowa w ustępie 1 niniejszego artykułu, a także wzór wskazanej deklaracji określa Minister Sprawiedliwości Gruzji.

## **Artykuł 7**

### **Wyrejestrowanie podmiotu zarejestrowanego jako jednostka realizująca interesy obcej władzy**

1. Podmiot, zarejestrowany jako jednostka realizująca interesy obcej władzy, który według danych (okoliczności) za poprzedni rok kalendarzowy nie spełnia już kryteriów, o których mowa w artykule 2 niniejszej ustawy, jednostki realizującej interesy obcej władzy, ma prawo przy składaniu w Agencji deklaracji finansowej, o której mowa w artykule 6 niniejszej ustawy, zwrócić się z uzasadnionym pisemnym wnioskiem do Ministerstwa Sprawiedliwości Gruzji i zażądać wyrejestrowania go jako jednostki realizującej interesy obcej władzy. W takim przypadku osoba, upoważniona przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, na podstawie należytego dochodzenia i zbadania wniosku w terminie 30 dni roboczych wydaje stosowną decyzję. W tym celu osoba, upoważniona przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, ma prawo otrzymać zgodnie z ustawą niezbędne informacje, w tym również dane przewidziane podpunktem „b” artykułu 3 ustawy Gruzji „O ochronie danych osobowych”, inne dane osobowe i informacje zawierające tajemnicę (oprócz tajemnicy państwowej, przewidzianej ustawodawstwem Gruzji). Wszystkie osoby, organy, organizacje, instytucje, od których osoba, upoważniona

- przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, zażąda przekazania wyżej wskazanych informacji, mają obowiązek niezwłocznie przekazać jej posiadane informacje.
2. W przypadku wydania decyzji o wyrejestrowaniu podmiotu jako jednostki realizującej interesy obcej władzy, Agencja ma obowiązek niezwłocznie wykreślić ten podmiot z Rejestru Organizacji Realizujących Interesy Obcej Władzy i usunąć z właściwej strony internetowej informacje i dokumenty dotyczące wskazanego podmiotu, uprzednio opublikowane zgodnie z niniejszą ustawą.
  3. Decyzja, o której mowa w ustępie 2 niniejszego artykułu, jest jawna i podlega publikacji na właściwej stronie internetowej.
  4. Procedurę wyrejestrowania podmiotu, zarejestrowanego jako jednostka realizująca interesy obcej władzy, określa Minister Sprawiedliwości Gruzji.

## **Artykuł 8**

### **Kontrola**

1. W celu ujawnienia organizacji realizujących interesy obcej władzy lub weryfikacji spełnienia wymogów niniejszej ustawy osoba, upoważniona przez Ministerstwo Sprawiedliwości, jest uprawniona w dowolnym czasie do przeprowadzenia kontroli – należytego dochodzenia i zbadania sprawy.
2. Podstawami do wszczęcia kontroli są:
  - a) decyzja osoby upoważnionej przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji;
  - b) złożone do Ministerstwa Sprawiedliwości Gruzji pisemne zgłoszenie, w którym zawarta jest wiarygodna informacja, związana z konkretną organizacją realizującą interesy obcej władzy.
3. W celu przeprowadzenia kontroli osoba, upoważniona przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, ma prawo otrzymać zgodnie z ustawą niezbędne informacje, w tym również dane przewidziane podpunktem „b” artykułu 3 ustawy Gruzji „O ochronie danych osobowych”, inne dane osobowe i informacje zawierające tajemnicę (oprócz tajemnicy państwowej, przewidzianej ustawodawstwem Gruzji). Wszystkie osoby, organy, organizacje, instytucje, od których osoba, upoważniona przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, zażąda przekazania wyżej wskazanych informacji, mają obowiązek niezwłocznie przekazać jej posiadane informacje.
4. Kontrola w stosunku do tego samego podmiotu może być przeprowadzona tylko raz w ciągu 6 miesięcy.
5. Jeśli w wyniku kontroli zostanie ustalone, że podmiot spełnia kryteria, o których mowa w artykule 2 niniejszej ustawy, w odniesieniu do jednostki realizującej

interesy obcej władzy, jednakże uchyla się od rejestracji jako jednostki realizującej interesy obcej władzy, wówczas na podstawie wniosku osoby, upoważnionej przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, Agencja zarejestruje wskazany podmiot jako jednostkę realizującą interesy obcej władzy. Rejestracja jako jednostki realizującej interesy obcej władzy nie zwalnia podmiotu od odpowiedzialności, o której mowa w ustępie 1 artykułu 9 niniejszej ustawy. W takim przypadku wskazany podmiot ma obowiązek w terminie 10 dni roboczych wypełnić wniosek i złożyć go w Agencji z zachowaniem wymogów niniejszej ustawy.

6. Procedurę przeprowadzenia kontroli określa Minister Sprawiedliwości Gruzji.

## **Artykuł 9**

### **Odpowiedzialność i postępowanie sądowe**

1. Uchylenie się od rejestracji jako jednostki realizującej interesy obcej władzy lub niezłożenie deklaracji finansowej, o której mowa w artykule 6 niniejszej ustawy, w terminie przewidzianym w tymże artykule, podlega karze grzywny w wysokości 25 000 lari.
2. Niespełnienie wymogów ustępu 2 artykułu 4 niniejszej ustawy, niedopełnienie obowiązku usunięcia uchybienia, o którym mowa w ustępie 4 artykułu 5 lub ustępie 1 artykułu 6 niniejszej ustawy, lub niedopełnianie obowiązku wypełnienia i złożenia wniosku, o którym mowa w ustępie 5 artykułu 8 niniejszej ustawy, podlega karze grzywny w wysokości 10 000 lari.
3. Kontynuowanie czynu, o którym mowa w ustępie 2 niniejszego artykułu, w ciągu jednego miesiąca po zastosowaniu kary administracyjnej, nałożonej powtórnie za popełnienie tego samego czynu, podlega karze grzywny w wysokości 20 000 lari.
4. Nieprzekazanie informacji osobie, upoważnionej przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji, o które wystąpiła ona zgodnie z niniejszą ustawą, podlega karze grzywny w wysokości 5 000 lari.
5. Sprawy administracyjne, o których mowa w niniejszym artykule, rozpatruje, protokoły z czynności postępowania administracyjnego sporządza i przewidziane kary administracyjne na naruszających prawo nakłada osoba upoważniona przez Ministerstwo Sprawiedliwości Gruzji. W przypadku popełnienia wskazanych naruszeń postępowanie sędow-administracyjne prowadzone jest zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego Gruzji i innymi stosownymi aktami ustawodawczymi Gruzji.



6. Pociągnięcie właściwego podmiotu do odpowiedzialności, przewidzianej niniejszym artykułem, nie zwalnia go z obowiązku spełnienia wymogów niniejszej ustawy.
7. Osoba, która w ten sposób naruszyła prawo, może być pociągnięta do odpowiedzialności, przewidzianej niniejszym artykułem, tylko w ciągu 6 lat od popełnienia naruszenia.
8. Zaskarżenie aktu prawnego, wydane na podstawie niniejszej ustawy lub (i) na podstawie podustawowego aktu normatywnego, przewidzianego niniejszą ustawą, nie wstrzymuje jego wykonania.

## **Artykuł 10**

### **Postanowienia przejściowe**

1. W terminie 60 dni po wejściu w życie niniejszego ustępu:
  - a) odpowiednie organy/osoby urzędowe przyjmą/wydadzą akty podustawowe, niezbędne dla wykonania niniejszej ustawy, i zapewnią zgodność stosownych aktów podustawowych z niniejszą ustawą;
  - b) Ministerstwo Sprawiedliwości i Agencja podejmą wstępne materialno-techniczne i inne czynności, niezbędne dla wykonywania niniejszej ustawy.
2. Podmiot, o którym mowa w ustępie 1 artykułu 2 niniejszej ustawy, który według danych (okoliczności) za rok 2023 spełnia kryteria przewidziane w tymże artykule, w odniesieniu do jednostki realizującej interesy obcej władzy, ma obowiązek w terminie 1 miesiąca po wejściu w życie niniejszego ustępu, za pośrednictwem osoby prawnej prawa publicznego – Domu Sprawiedliwości, złożyć w Agencji pisemny wniosek o rejestrację jako jednostki realizującej interesy obcej władzy. Następnie będą realizowane czynności, o których mowa w artykule 4 niniejszej ustawy.

## **Artykuł 11** **Wejście ustawy w życie**

1. Niniejsza ustawa, z wyjątkiem artykułów 1-9 i ustępu 2 artykułu 10 niniejszej ustawy, wchodzi w życie po jej opublikowaniu.
2. Artykuły 1-9 i ustęp 2 artykułu 10 niniejszej ustawy wchodzi w życie sześćdziesiątego dnia po opublikowaniu.

Przewodniczący Parlamentu Gruzji  
Szałwa Papuaszwili

Tbilisi,  
28 maja 2024 r.  
N4194-XIV06-X03

## **Sprawozdania / Reports**



**Sprawozdanie z IV Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej  
pt. „Z dziejów bankowości – w setną rocznicę powstania  
Banku Polskiego S.A.”, Radom, 17 maja 2024 r.**

Report from the 4th Polish National Scientific Conference entitled  
“From the history of banking – on the 100th anniversary  
of Bank Polski S.A.”, Radom, 17 May 2024

Отчет о IV Всепольской научной конференции под названием  
«Из истории банковского дела – к 100-летию создания Польского Банка АО»,  
Радом, 17 мая 2024 г.

Звіт про IV Всепольську наукову конференцію  
“З історії банківської справи – до сотої річниці заснуван  
ня Банку Польського БАТ (Banku Polskiego S.A.)”, Радом, 17 травня 2024 р.

**JULIA MICHAŁEK**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: julia.weronika.michalek@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0006-2620-8477>

Dnia 17 maja 2024 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu odbyła się IV Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. „Z dziejów bankowości – w setną rocznicę powstania Banku Polskiego S.A.”. Organizatorami wydarzenia byli: Katedra Historii Ustroju i Prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Sekcja Historii Prawa Koła Naukowego Studentów Prawa KUL oraz Katedra Teorii, Historii i Filozofii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego.

Komitet naukowy utworzyli: dr hab. Joanna Smarż, prof. URad. (dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego), ks. dr hab. Wojciech Wojtyła, prof. URad. (kierownik Katedry Teorii, Historii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego), prof. dr hab. Waldemar Bednaruk (Katedra Historii Ustroju i Prawa KUL) oraz dr Paweł Śwital (prodziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego). W skład komitetu organizacyjnego weszli natomiast: dr hab. Marzena Dyjakowska (kierownik Katedry Historii Ustroju i Prawa KUL), dr Judyta Dworas-Kulik (Katedra Historii Ustroju i Prawa KUL), dr Bartłomiej Składanek (Katedra Teorii, Historii i Filozofii Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego), dr Artur Lis (Katedra Historii Ustroju i Prawa KUL)

oraz Julia Michałek (Sekcja Historii Prawa KNSP KUL). Konferencja została objęta patronatem honorowym Prezydenta Miasta Lublin, Prezydenta Miasta Radom, Wojewody Mazowieckiego, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Polskiego Towarzystwa Historii Prawa, a także patronatem medialnym przez Polskie Radio Lublin, TVP3 Lublin i Radio Radom.

Wydarzenie było skierowane do pracowników naukowych, doktorantów oraz studentów, którzy w sposób czynny lub bierny wzięli udział w konferencji. Uczestniczyło w niej ok. 90 osób.

Uroczystej inauguracji konferencji dokonali Rektor Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego – prof. dr hab. Sławomir Bukowski, dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego – dr hab. Joanna Smarż, prof. URad., oraz kierownik Katedry Historii Ustroju i Prawa KUL – dr hab. Marzena Dyjakowska. Następnie przystąpiono do sesji plenarnej, podczas której kolejno swoje wystąpienia przedstawili: prof. dr hab. Waldemar Bednaruk (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), *Idea Banku Narodowego na ziemiach polskich na przełomie XVIII i XIX wieku*; dr hab. Marzena Dyjakowska (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), *Geneza, statut i zasady działania Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej (1916–1924)* oraz dr hab. Robert Jastrzębski, prof. UW, *Działalność kredytowa Banku Polskiego (1924–1939). Zarys problematyki*. Po sesji plenarnej nastąpiła przerwa, po zakończeniu której uczestnicy rozpoczęli obrady w trzech równoległych sekcjach.

Sekcji I przewodniczyła dr hab. Marzena Dyjakowska, a swoje referaty wygłosili: dr Piotr Kołodko (Uniwersytet w Białymstoku), *Czy kwestorzy brali udział w publicznych aukcjach w starożytnym Rzymie?*; dr Dobromiła Nowicka (Uniwersytet Wrocławski), *Pozycja informatorów w postępowaniach o przyznanie majątków bezpańskich lub przypadających fiskusowi w konstytucjach cesarskich z II połowy IV oraz I połowy V wieku*; dr Artur Lis (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), *Renovatio monetæ za panowania Mieszka III Starego*; dr Adam Duszyk (Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego), *Radomskie banki i instytucje kredytowe w latach 1825–1939*; dr Anna Fermus-Bobowiec (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), *Niebankowy model organizacyjny kredytu hipotecznego dla przedsiębiorców w II Rzeczypospolitej. Z badań nad działalnością Towarzystwa Kredytowego Przemysłu Polskiego*; dr Piotr Buława (Uniwersytet Śląski), *Bank Austriacko-Węgierski jako pierwowzór banku centralnego w Europie Środkowej w latach 20-tych XX w.*; dr Mariola Szewczak-Daniel (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), *Prawnokarna ochrona obrotu pieniędzmi i papierami wartościowymi w Polsce po I wojnie światowej – wybrane zagadnienia*.

Sekcji II przewodniczył dr hab. Robert Jastrzębski, prof. UW, a głos zabrali: dr Bogumił Ciborski (Uniwersytet Zielonogórski), *Geneza i organizacja Banku Polskiego S.A.*; dr Łukasz Baszak (Uniwersytet Wrocławski), *Zmiany w Banku Polskim po zamachu majowym z 1926 r.*; dr Mariusz Mohyluk (Uniwersytet w Białymstoku), *Przedwojenny Władysław Grabski i jego pomysł na Polskę*; dr Jakub Pokoj (Uniwersytet Jagielloński), *Lichwa pieniężna w międzywojennej Polsce (1924–1934)*; dr Karol Dąbrowski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), *Ile było instytucji kredytowych w Generalnym Gubernatorstwie w czasie II wojny światowej?*; dr Judyta Dworas-Kulik (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), *Powstanie i działalność Narodowego Banku Polskiego w okresie Polski Ludowej*; dr Bartłomiej Składanek (Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego), *Zmiany w strukturze Narodowego Banku Polskiego w okresie III RP*.

Podczas obrad sekcji III, której przewodniczył prof. dr hab. Waldemar Bednaruk, swoje wystąpienia przedstawili: dr Piotr Pomorski (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), *Narodowy Bank Polski a stabilność finansowa państwa – perspektywa współczesna*; dr Michał Szewczyk (Państwowa Akademia Nauk Stosowanych we Wrocławku), *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia Polski do strefy euro*; dr Iwona Lasek-Surowiec (Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Chełmie), *Ocena prawnych przygotowań Polski do integracji ze strefą euro w świetle raportów o konwergencji z 2022 r.*; dr Agnieszka Wicha (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego), *Banki wobec zmian klimatu i celów zrównoważonego rozwoju – podejmowane działania i przeobrażenia otoczenia prawno-regulacyjnego*; dr Piotr Kobyłski (Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego), *Umowa kredytu walutowego. Oczekiwania i kierunki zmian*; mgr Lena Zelmanowicz (Uniwersytet Opolski), *Europejski Bank Centralny: historia, rola i kompetencje*; Julia Michałek (Sekcja Historii Prawa KNSP KUL), *Powstanie, struktura i działalność Banku Światowego*.

Zamknięcia konferencji dokonali kierownik Katedry Historii Prawa i Ustroju KUL – dr hab. Marzena Dyjakowska oraz prodziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego – dr Paweł Śwital, dziękując prelegentom oraz uczestnikom za liczne przybycie oraz wyrażając chęć dalszej współpracy pomiędzy ośrodkami naukowymi.





**Sprawozdanie z uroczystości rozstrzygnięcia  
„Konkursu na najlepszą pracę dyplomową i doktorską w dziedzinie  
wysiedleń przymusowych oraz uchodźstwa”,  
Lublin, 15 grudnia 2023 r.**

Report on the award ceremony of the “Competition for the best diploma thesis and doctoral thesis in the field of forced displacement and refugee studies”,  
Lublin, 15 December 2023

Отчет о церемонии награждения победителей «Конкурса на лучшую дипломную работу и докторскую диссертацию в области принудительных выселений и беженства», Люблин, 15 декабря 2023 г.

Звіт про церемонію нагородження “Конкурсу на кращу дипломну роботу та кандидатську дисертацію в сфері вимушеного переміщення та біженців”,  
Люблін, 15 грудня 2023 р.

**AGNIESZKA PAROL**

Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
e-mail: agnieszka.parol@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4354-680X>

W dniu 15 grudnia 2023 r. w Lublinie odbyło się uroczyste podpisanie listów odnawiających współpracę pomiędzy UNHCR oraz lubelskimi uniwersytetami (KUL, UMCS) oraz rozstrzygnięcie pierwszej edycji „Konkursu na najlepszą pracę dyplomową i doktorską w dziedzinie wysiedleń przymusowych oraz uchodźstwa”. Organizatorami konkursu są: Biuro Terenowe Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w Lublinie, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II oraz Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.

Celem konkursu jest propagowanie i promocja wiedzy związanej ze zjawiskiem przymusowych wysiedleń i uchodźstwa oraz zwiększenie świadomości społecznej w zakresie problemów osób dotkniętych tym zjawiskiem. Za sprawą konkursu organizatorzy chcą zachęcić do badań naukowych w dziedzinie migracji przymusowych oraz przyczynić się do rozwoju działań mających na celu poprawę sytuacji uchodźców i osób przymusowo przesiedlonych. Do pierwszej edycji konkursu mogły być zgłaszane prace licencjackie, inżynierskie, magisterskie oraz doktorskie napisane i pomyślnie obronione na dowolnej uczelni mieszczącej się w województwie lubelskim, w okresie od 1 stycznia 2021 do 30 września 2023 r.

Ocen nadesłanych prac podjęła się komisja konkursowa w składzie: Nadia Gergało-Dąbek (UMCS), Agnieszka Parol (KUL), Karolina Podgórska (UMCS), Andrzej

Jekateryńczuk (UMCS) oraz Berthold Kandora (UNHCR). Komisja konkursowa, uwzględniając przede wszystkim zgodność nadesłanych prac z celem konkursu, ich poziom merytoryczny, nowatorski i twórczy charakter oraz poziom edytorski postanowiła:

1. w kategorii prac doktorskich przyznać I miejsce dr. Michałowi Dworskiemu (KUL) oraz wyróżnienie ks. dr. Dariuszowi Kwiatkowskiemu (KUL);
2. w kategorii prac magisterskich przyznać I miejsce mgr Annie Frydrych (KUL) oraz II miejsce mgr Wiktorii Oniszczyk (KUL);
3. w kategorii prac licencjackich/inżynierskich przyznać I miejsce lic. Maciejowi Goździewskiemu (UMCS) oraz wyróżnienie lic. Rafałowi Zioło (UMCS).

Dr Michał Dworski zgłosił do konkursu rozprawę doktorską pt. „Dyplomaci z agrément. Polskie powojenne misje dyplomatyczne i konsularne w państwach uznających legalność rządu RP na uchodźstwie”. Rozprawa skoncentrowana jest na kwestiach politycznych, ale również na jednostkach w osobach dyplomatów na uchodźctwie oraz polskiej emigracji w ogóle, w tym pomocy humanitarnej. Zadane pytania badawcze oraz odpowiedzi na nie pozwoliły na stworzenie monografii historycznej polskich przedstawicielstw na uchodźctwie, dotyczącej nie tylko kwestii oficjalnych, lecz także tych związanych z „opieką” (często humanitarną) placówek nad Polonią. Opracowanie liczące ponad 700 stron uzupełnia lukę w badaniach nad historią polskiej dyplomacji na uchodźctwie. Praca doktorska została napisana pod kierunkiem dr. hab. Jarosława Rabińskiego, prof. KUL.

Ks. dr Dariusz Kwiatkowski MIC zgłosił do konkursu pracę zatytułowaną „Duszpasterstwo emigracji polskiej w Wielkiej Brytanii w latach 1989–2019. Studium teologiczno-pastoralne”. Rozprawa przedstawia główne rysy i cechy charakterystyczne duszpasterstwa będącego wyrazem działalności zbawczej Kościoła zarówno dla tych, którzy zamieszkiwali Zjednoczone Królestwo już od lat, jak i tych, którzy wyruszyli na Wyspy w okresie przemian ustrojowych. W pracy ujęto podstawy teologiczne duszpasterstwa „ludzi w drodze”, czyli źródła, z którego wypływa działalność zbawcza Kościoła dla emigrantów i uchodźców. Jak wskazuje ksiądz doktor, Kościół Powszechny w swoim nauczaniu dawał wyraz duszpasterskiej troski o migrantów i uchodźców, miał także świadomość wyzwań, jakie stają przed wspólnotą wierzących i społecznością międzynarodową w obliczu procesów integracji i globalizacji, zjawisk migracyjnych i ruchów uchodźczych. Dokonując wykładni teologicznej, ksiądz doktor wskazał, iż prawo do migracji wypływa z prawa do godności, której ostatecznym źródłem jest Bóg Stwórca. O ile tematem przewodnim pracy nie są wysiedlenia i uchodźstwo, praca wnosi istotny wkład w obszar dyskusji i promocji wiedzy dotyczącej zjawiska migracji przymusowych. W szczególności zwraca uwagę na rolę i zaangażowanie Kościoła Powszechnego. Rozprawa doktorska została

napisana na seminarium z teologii praktycznej pod kierunkiem o. dr. hab. Marka Fiałkowskiego OFMConv.

Praca magisterska Anny Frydrych pt. „Elastyczność w radzeniu sobie, wsparcie społeczne i afektywne miary dobrostanu u uchodźców wojennych z Ukrainy” skupia się na istotnym zagadnieniu psychologicznym dotyczącym uchodźców wojennych z Ukrainy, co w kontekście aktualnych wydarzeń i globalnych kryzysów nabiera szczególnego znaczenia. Autorka dokładnie analizuje wpływ elastyczności w radzeniu sobie oraz wsparcia społecznego na stan emocjonalny uchodźców, co może przyczynić się do lepszego zrozumienia i wsparcia udzielanego tej grupie ludzi. Ważnym aspektem jest zwrócenie uwagi na ograniczenia projektu oraz sugerowanie dalszych badań, co pokazuje świadomość autorki, jeśli chodzi o potrzebę rozwinięcia tej dziedziny. Analiza stanu psychicznego uchodźców i czynników wpływających na ich dobrostan może dostarczyć cennych informacji organizacjom zajmującym się pomocą humanitarną oraz władzom państwowym przyjmującym uchodźców. Podkreślenie zadowolenia uchodźców z otrzymywanej pomocy od społeczeństwa polskiego oraz wskazanie na rozwijanie umiejętności elastycznego radzenia sobie daje nadzieję na skuteczne wsparcie tej grupy i zainicjowanie działań, które poprawią ich sytuację. Pracę wyróżnia zaangażowanie autorki w ważny i aktualny temat uchodźców wojennych z Ukrainy oraz świadomość społecznej odpowiedzialności nauki. Opracowanie wnosi ważny, praktyczny wkład w rozwój działań wspierających tę szczególną grupę ludzi. Autorka uczęszczała na seminarium „Osobowość: wyzwania dla rozwoju i ryzyko zaburzeń” pod kierunkiem dr hab. Małgorzaty Puchalskiej-Wasył, prof. KUL.

Praca magisterska Wiktorii Oniszczyk pt. „Dialog wewnętrzny a doświadczenie rozłąki z bliskimi. Badania uchodźców wojennych z Ukrainy” stanowi ważny wkład w zrozumienie psychologicznych aspektów funkcjonowania uchodźców wojennych z Ukrainy, zwłaszcza w kontekście traumatycznych doświadczeń związanych z inwazją zbrojną Federacji Rosyjskiej. Autorka skupiła się na dwóch istotnych aspektach: dialogu wewnętrznym z osobą bliską pozostającą w Ukrainie oraz roli nadziei podstawowej w kontekście negatywnych stanów afektywnych. Uwzględnienie kontekstu wojennego doświadczenia uchodźców czyni badanie własne Autorki aktualnym i istotnym w obliczu trwającego konfliktu zbrojnego w Ukrainie. Praca przyczynia się do poszerzenia wiedzy na temat skutków wojennych traum, a także sugeruje praktyczne podejścia do pomocy psychologicznej. Wyniki dotyczące roli nadziei podstawowej jako czynnika chroniącego w sytuacjach traumatycznych są istotne, zwłaszcza w kontekście braku dotychczasowych badań tego typu na uchodźcach wojennych. Dialog wewnętrzny, choć nie wpłynął bezpośrednio na stan afektywny, okazał się dla niektórych badanych istotny, co otwiera perspektywę

dalszych badań nad tym aspektem. Praca poszerza wiedzę na temat psychologicznego doświadczenia uchodźców wojennych i stanowi wartościowy wkład w rozwój dziedziny psychologii wojny. Zachęca ponadto do pogłębienia badań, kierując uwagę na potrzebę lepszego zrozumienia skutków wojennych traum i opracowania skutecznych metod pomocy psychologicznej dla tej grupy ludzi. Wskazane jest uwzględnienie w przyszłych badaniach przypadków uchodźców z podwójną traumą ucieczki (w 2014 r. z Donbasu w bezpieczne regiony Ukrainy i po 24 lutego 2022 r. do Polski). Praca wnosi ważny, praktyczny wkład w rozwój działań wspierających tę szczególną grupę ludzi. Praca magisterska została napisana na seminarium „Osobowość: wyzwania dla rozwoju i ryzyko zaburzeń” pod kierunkiem dr hab. Małgorzaty Puchalskiej-Wasył, prof. KUL.

Lic. Maciej Goździewski zgłosił do konkursu pracę pt. „Wyzwania wobec polskiego systemu edukacji związane z napływem uchodźców z Ukrainy. Doświadczenia publicznych szkół podstawowych w Lublinie”. Praca w całości poświęcona jest badaniu wpływu migracji przymusowej (z Ukrainy, wywołanej wojną z Rosją) na funkcjonowanie społeczności goszczących. Obszarem badań jest edukacja, zaś przedmiotem analizy wyzwania, z jakimi mierzą się nauczyciele pracujący z dziećmi z doświadczeniem uchodźczym. Autor pracy przeprowadził interesujące ilościowe badania empiryczne osadzone w lokalnym, lubelskim kontekście publicznego szkolnictwa podstawowego. Analiza, poprzedzona rozbudowaną częścią teoretyczną, prowadzona jest w sposób logiczny, a zebrane dane i sformułowane wnioski mogą być przydatne m.in. w kreowaniu lokalnych polityk integracyjnych. Praca licencjacka została napisana w Katedrze Badań nad Kulturą i Komunikacją pod kierunkiem dr. Andrzeja Jekaterynczuka.

Z kolei lic. Rafał Łukasz Zioło zgłosił pracę pt. „Relacje polsko-ukraińskie na terenie Nadsania na przykładzie Dubiecka i okolic w latach 1944–1950”. Praca skupia się na charakterystyce historycznych relacji polsko-ukraińskich w regionie tzw. Nadsania. Jej część dotyczy systemowego procesu wysiedleń ludności ukraińskiej i polskiej z tamtych terenów, najpierw dobrowolnego, a potem przymusowego. Autor analizuje historyczny i polityczny kontekst tych wydarzeń, osadzając je w perspektywie lokalnej, w której sąsiedzkie sentymenty mieszają się z wzajemną wrogością. Wyróżnienie zostało przyznane za podjęcie tematu nieoczywistego: ukazanie procesu wysiedleń ludności w perspektywie historycznej i w soczewce społeczności lokalnej, na podstawie szerokiego zestawu źródeł pierwotnych i wtórnych. Praca licencjacka została napisana w Katedrze Metodologii i Badań nad XX-XXI w. pod kierunkiem dr. Ariela Orzełka.

Wszystkie nagrodzone i wyróżnione prace wnoszą istotny wkład w dyskurs naukowy i społeczny wokół tematu przymusowych wysiedleń i uchodźstwa. Różnorodność

dyscyplin naukowych reprezentowanych przez autorów prac potwierdza, iż wskazany temat ma charakter interdyscyplinarny oraz istotną doniosłość społeczną. Potwierdza także potrzebę dalszego zainteresowania nim środowiska akademickiego. Zgodnie z założeniami organizatorów konkursu ma charakter cykliczny, w drugiej i kolejnych edycjach obejmować będzie prace obronione na dowolnej polskiej uczelni. Do drugiej edycji konkursu mogły zostać zgłoszone prace napisane i pomyślnie obronione na każdej uczelni w Polsce w okresie między 1 stycznia 2021 a 30 września 2024 r. Zgłoszenia były przyjmowane do 31 października 2024 r., natomiast rozstrzygnięcie konkursu nastąpiło w połowie grudnia 2024 r.



## Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów”, Szczecin, 7 grudnia 2023 r. (webinarium)

Polish Nationwide Scientific Conference “Dilemmas Around the Constitutional Position of Self-Governments”, Szczecin, 7 December 2023 (webinar)

Общепольская научная конференция «Дилеммы вокруг конституционного статуса самоуправлений», Щецин, 7 декабря 2023 г. (вебинар)

Національна наукова конференція «Дилеми навколо конституційного становища органів місцевого самоврядування», Щецін, 7 грудня 2023 року (вебінар)

**AGATA PYRZYŃSKA**

Dr, Uniwersytet Szczeciński

e-mail: [agata.pyrzynska@usz.edu.pl](mailto:agata.pyrzynska@usz.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-4573-4310>

W dniu 7 grudnia 2023 r. w formie zdalnej odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów”. Organizatorem wydarzenia był Zespół badawczy Ochrona Praw Człowieka w Polskim Systemie Prawnym działający na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, który do współpracy zaprosił także Katedrę Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego Uniwersytetu Zielonogórskiego. Partnerami Konferencji byli: Województwo Zachodniopomorskie, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Szczecinie oraz Stowarzyszenie Amicus Facultatis Iuris Stetiniensis, zaś patronat nad wydarzeniem objęli Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego, Prezydent Miasta Szczecin, Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego oraz Związek Miast Polskich.

Konferencja „Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów” stanowi kontynuację cyklicznego przedsięwzięcia naukowego zainaugurowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego w 2020 r. Głównym założeniem Konferencji jest podjęcie szerokiej debaty na temat aktualnych i kluczowych – z punktu widzenia praw obywateli i funkcjonowania państwa – problemów. Pierwsza edycja wydarzenia poświęcona była „Dylematom prawa wyborczego”, druga zaś „Dylematom wokół prawa do sądu”. Podczas tegorocznej edycji Konferencji pn. „Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów” organizatorzy skupili się na współczesnych problemach dotyczących szeroko pojętego „samorządu”. Zakreślony w ten sposób przedmiot rozważań umożliwił Uczestnikom prezentację wyników badań w dwóch głównych aspektach. Po pierwsze, celem Konferencji

było zidentyfikowanie kluczowych problemów i wyzwań związanych z aktualnym modelem samorządu terytorialnego jako podstawową formą decentralizacji administracji publicznej. W tym zakresie szczególnie ciekawe i warte naukowej refleksji były takie zagadnienia, jak zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego struktura czy zasady finansowania. Po drugie, interesujący obszar badawczy stanowiła rola samorządu specjalnego, w tym zawodowego oraz dylematy związane z jego funkcjonowaniem.

Do wzięcia udziału w Konferencji zaproszeni zostali pracownicy naukowcy, jak również praktycy. Wśród prelegentów reprezentujących środowisko akademickie wymienić należy przedstawicieli takich ośrodków akademickich, jak: Uniwersytet Zielonogórski, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytet Śląski w Katowicach czy Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie. Jeśli chodzi o uczestników reprezentujących sferę praktyki, to odnotować należy czynny udział Burmistrza Miasta i Gminy Nekla, pracowników Urzędu Miasta Szczecin oraz adwokatów i radców prawnych reprezentujących prawnicze samorządy zawodowe.

Wydarzenie rozpoczęło się powitaniem zebranych przez dr. hab. Jerzego Ciapkę, prof. US, kierującego Zespołem badawczym Ochrona Praw Człowieka w Polskim Systemie Prawnym, którego członkowie byli pomysłodawcami Konferencji. Następnie głos zabrali Prodziekan ds. Studenckich Wydziału Prawa i Administracji US dr hab. Wojciech Staszewski, prof. US, oraz dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UZ, reprezentująca Instytut Nauk Prawnych UZ, którzy w swoich wystąpieniach podkreślili doniosłość podejmowanej podczas wydarzenia problematyki.

Po części otwierającej rozpoczęła się pierwsza sesja plenarna poświęcona wyzwaniom stojącym przed samorządem terytorialnym, której moderowanie przypadło dr hab. Ewie Szewczyk, prof. UZ. Jako pierwszy głos zabrał prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), który wygłosił referat zatytułowany „Samorządność terytorialna w systemie aksjologicznym Rady Europy a kryzys demokracji liberalnej”. Kolejny prelegent, prof. dr hab. Andrzej Bałaban (Uniwersytet Szczeciński), omówił zagadnienie istoty samorządu terytorialnego. Następnie głos oddano prof. dr. hab. Jackowi Mazurkiewiczowi (Uniwersytet Zielonogórski), który przedstawił rozważania nt. „Niedostatki i patologie samorządności w Polsce. Zarys problematyki badawczej oraz stanu badań”. Z kolei dr Ewaryst Kowalczyk (Uniwersytet Zielonogórski) omówił zagadnienie: „Jednostki samorządu terytorialnego w świetle konstytucyjnej zasady równości”. Dr Karol Balicki (Burmistrz Miasta i Gminy Nekla, reprezentujący także Wyższą Szkołę Umiejętności Społecznych w Poznaniu) przedstawił aktualne dylematy związane z samodzielnością finansową gmin, zaś problematykę ujętą jako „(Samo)rząd terytorialny



a nadzór” omówiła dr Magdalena Kowalczyk reprezentująca Uniwersytet Zielonogórski. W tej części konferencji nie zabrakło także tematyki wyborczej. Najpierw dr Justyna Michalska (Uniwersytet Zielonogórski) przybliżyła zagadnienie roli samorządu w przygotowaniu i przeprowadzaniu wyborów parlamentarnych, następnie dr Agata Pyrzyńska (Uniwersytet Szczeciński) przedstawiła wątpliwości konstytucyjne związane z przedłużeniem kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, których kadencja powinna zakończyć się jesienią 2023 r. Kolejno dr Anna Feja-Paszkiwicz (Uniwersytet Zielonogórski) omówiła „Bariery prawne utrudniające przeprowadzenie referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców”. Następnie prof. UŚ dr hab. Anna Chorążewska (Uniwersytet Śląski w Katowicach) interesująco zaprezentowała zagadnienie: „Granice swobody wykonywania zawodów zaufania publicznego a znaczenie kodeksów deontologicznych. Studium przypadku zawodu adwokata”. Ostatni z prelegentów, dr Dawid Czesyk z Uniwersytetu Szczecińskiego, wygłosił referat zatytułowany „Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego a działalność nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych. Stan *de lege lata* czy wniosek *de lege ferenda*?”. Zwieńczeniem tej części wydarzenia była ożywiona dyskusja z udziałem prelegentów oraz słuchaczy.

Po krótkiej przerwie rozpoczęła się druga sesja plenarna, moderowana przez dr. hab. Jerzego Ciapale, prof. US. W ramach tego panelu zaprezentowano sześć wystąpień, które dotyczyły szczegółowych materialnych zagadnień prawa samorządowego. Pierwszy z prelegentów, prof. ZUT dr hab. Maciej Nowak (Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie), przedstawił zagadnienie: „Samodzielność planistyczna gminy a rola prawa w planowaniu przestrzennym”. Następnie dr Julia Gierałtowicz z Uniwersytetu Zielonogórskiego omówiła problem ujęty w tytule referatu „Sfera dominium gminy w zakresie sprzedaży bezprzetargowej nieruchomości na tle konstytucyjnej zasady równości”. Kolejna prelegentka, dr Ewa Żołnierczyk (Uniwersytet Zielonogórski), zaprezentowała wystąpienie pt. „Realizacja konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań obligatoryjnych na przykładzie gospodarowania odpadami komunalnymi”. Jako czwarta głos zabrała dr Paulina Jachimowicz-Jankowska z Uniwersytetu Szczecińskiego, która w interesujący sposób przeanalizowała następującą problematykę: „Status prawny gminy uzdrowskiej a postanowienia Konstytucji RP – refleksje ogólne”. Z kolei dr Michał Ożóg, reprezentujący Uniwersytet w Białymstoku, przedstawił referat zatytułowany „Dylematy podstawy prawnej ustanowienia patrona jednostki samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji RP”. Ostatni z uczestników tej sesji, mgr Mateusz Kowalewski (Urząd Miasta Szczecin), w ciekawy sposób przeanalizował wyzwania i bariery związane ze

strategicznym zarządzaniem rozwojem gminy. Sesja zakończyła się ciekawą dyskusją, w której padło wiele interesujących i pobudzających do wymiany poglądów pytań.

Trzeci panel był poświęcony zagadnieniom związanym z samorządem zawodowym. Podczas obrad moderowanych przez dr Agatę Pyrzyńską swoje referaty zaprezentowało sześciu prelegentów. Jako pierwszy wystąpił dr hab. Lech Jamróż (Uniwersytet w Białymstoku). Pan Profesor omówił niezwykle aktualny i ważny problem: „O potrzebie przywrócenia samorządności sędziowskiej”. Kolejny z prelegentów, dr Przemysław Mijał, Dziekan Okręgowej Izby Radców Prawnych w Szczecinie, a także pracownik Uniwersytetu Szczecińskiego, omówił zagadnienie ujęte w tytule referatu „Konstytucyjne aspekty połączenia samorządów prawniczych”. Problematykę prawniczych samorządów zawodowych kontynuowała w swoim wystąpieniu dr Nina Leśniak-Niedbałec z Uniwersytetu Zielonogórskiego. Pani Doktor przedstawiła ciekawe zagadnienie: „Samorząd zawodowy adwokatów w obliczu zmniejszającej się liczby kandydatów na aplikację. Chwilowy czy stały trend?”. Następny prelegent, dr Piotr Sobański (Uniwersytet Zielonogórski), także skupił się na kwestii samorządu zawodowego adwokatów, a dokładniej omówił wybrane zagadnienia związane z rolą samorządu zawodowego adwokatury w świetle Konstytucji. Dr Kamil Dąbrowski z Uniwersytetu Szczecińskiego przedstawił problem finansowania zadań samorządów zawodowych. Na koniec panelu głos zabrał mgr Dariusz Zagrodzki (Uniwersytet Szczeciński), który zaprezentował referat pt. „Decentralizacja prawotwórcza samorządu terytorialnego a ochrona praw człowieka – przypadek uchwał o strefach wolnych od «ideologii LGBT»”, który stał się doskonałym przyczynkiem do rozpoczęcia ożywionej dyskusji.

Po zakończeniu trzeciej sesji nastąpiło oficjalne podsumowanie i zamknięcie konferencji. Dr hab. Jerzy Ciapała, prof. US, podziękował wszystkim prelegentom za inspirujące i pobudzające do merytorycznej dyskusji wystąpienia, zaś słuchaczom za ciekawe pytania, komentarze i uwagi. Konferencja pokazała, że funkcjonowanie samorządu w aktualnych uwarunkowaniach prawnych generuje wiele problemów, z którymi musi mierzyć się praktyka samorządowa i które nierzadko powinny stać się przedmiotem większego zainteresowania ze strony ustawodawcy. Organizatorzy podkreślili, że trzecia edycja wydarzenia z pewnością nie będzie ostatnia – zapowiedzieli, że przyszłoroczna konferencja zostanie poświęcona dylematom polskiego prawa wyborczego.

**Sprawozdanie z XII Zjazdu Prawników-Administratywistów  
nt. „Administracyjnoprawne aspekty ograniczania  
konstytucyjnych praw i wolności”, Lublin, 18–19 kwietnia 2024 r.**

Report from the 12th Congress of Administrative Lawyers  
“Administrative-Law Aspects of Limiting Constitutional Rights and Freedoms”,  
Lublin, 18–19 April 2024

Отчет о работе XII Съезда юристов-специалистов по административному  
праву под названием «Административно-правовые аспекты ограничения  
конституционных прав и свобод», Люблин, 18–19 апреля 2024 г.

Звіт з XII Конгресу юристів-адміністративістів під назвою  
«Адміністративно-правові аспекти обмеження конституційних прав і свобод»,  
Люблін, 18–19 квітня 2024 року

**ANGELIKA WYDRA**

Mgr, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu  
e-mail: angelikawydra1@wp.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4654-7154>

W dniach 18–19 kwietnia 2024 r. odbył się XII Zjazd Prawników-Administratywistów, który zgromadził specjalistów z różnych ośrodków akademickich i instytucji prawniczych. Tematem przewodnim konferencji były „Administracyjnoprawne aspekty ograniczania konstytucyjnych praw i wolności”. Zjazd miał charakter hybrydowy – część spotkań odbyła się w sali im. Aleksandra Woltera na Wydziale Prawa i Administracji UMCS, a część uczestników łączyła się zdalnie za pośrednictwem platformy MS Teams.

Celem konferencji była analiza instrumentów prawnych i aspektów ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki przez organy administracji publicznej. Wolność jako przyrodzone prawo człowieka, pomimo swojego fundamentalnego znaczenia, nie posiada charakteru absolutnego. Znajduje ono odzwierciedlenie w Konstytucji RP, która dopuszcza ograniczanie korzystania z wolności i praw wyłącznie w drodze ustawy i jeśli jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Mając to na uwadze, można stwierdzić, że tegoroczny Zjazd Prawników-Administratywistów stanął naprzeciw problematyce, która jest niezmiennie aktualna.

W konferencji wzięli udział przedstawiciele licznych ośrodków naukowych z całej Polski, reprezentując zarówno renomowane uniwersytety, jak i specjalistyczne

instytucje prawnicze. Każdy z ośrodków wniósł istotny wkład do dyskusji na temat administracyjnoprawnych aspektów ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, co nadało konferencji interdyscyplinarny oraz ogólnopolski charakter. Swoje referaty wygłosili przedstawiciele Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Śląskiego, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Wrocławskiego, Pomorskiej Szkoły Wyższej, Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie, Polskiej Akademii Nauk, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego, Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie oraz Okręgowej Izby Radców Prawnych w Toruniu.

Po otwarciu konferencji przystąpiono do obrad w ramach pierwszego panelu, moderowanego przez dr. hab. Piotra Szreniawskiego z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Tematyka wystąpień obejmowała kluczowe aspekty prawno-administracyjne związane z ograniczeniami konstytucyjnych praw i wolności. Wykład inauguracyjny wygłosił prof. Marian Zdyb (UMCS), który omówił podstawowe wyznaczniki prawne w kontekście ograniczeń konstytucyjnych. Następnie prof. Artur Kuś (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) przedstawił kwestie związane z ograniczeniami prawa własności w kontekście ochrony zabytków, kolejno prof. Leszek Bielecki (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) zajął się tematyką wolności działalności gospodarczej w prawie gospodarczym. Wystąpienia te dały solidne podstawy do refleksji nad wpływem administracyjnych regulacji na prawa jednostek i własność prywatną. Kolejne wystąpienie, dr. hab. Anny Ostrowskiej (UMCS), skupiło się na problematyce ochrony ładu przestrzennego w kontekście prawa własności nieruchomości. Panel zakończył się ożywioną dyskusją, która trwała niemal godzinę.

Drugi panel był moderowany przez dr. Mateusza Chrzanowskiego. W tej części obrad prof. Piotr Szreniawski (UMCS) przykuł uwagę uczestników swoim nietypowym wystąpieniem zatytułowanym „Czy prawo administracyjne musi być nudne?“, w którym w nietuzinkowy sposób podszedł do kwestii postrzegania prawa administracyjnego przez pryzmat jego złożoności. W kolejnych referatach dr. Agata Przylepa-Lewak (UMCS) mówiła o mediacji medycznej jako sposobie na redukcję sporów odszkodowawczych, a dr. Hanna Spasowska-Czarny (UMCS) omówiła zastosowanie kontraktów smart w prawie energetycznym. Całość zakończył wykład dr. Małgorzaty Szymańskiej (UMCS), która przedstawiła administracyjnoprawne aspekty wspólnej polityki rolnej.

Drugiego dnia konferencji, który w całości odbył się online, uczestnicy mieli okazję zapoznać się z wystąpieniami młodych badaczy z całej Polski. Przedstawiali oni szeroki wachlarz tematów, począwszy od administracyjnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej, przez kwestie związane z regulacją kryptoaktywów, aż po problematykę prawa do prywatności w kontekście nowych rejestrów zawodowych. Moderatorzy paneli dbali o to, aby po każdym bloku wystąpień miała miejsce dyskusja, podczas której uczestnicy wymieniali się spostrzeżeniami i uwagami na temat omawianych zagadnień.

W trakcie drugiego panelu pojawiły się tematy związane z ograniczeniami prowadzenia działalności gospodarczej podczas pandemii COVID-19, a także z ochroną praw podatników wobec organów podatkowych. Wystąpienia te wywołały szeroką debatę, zwłaszcza w kontekście aktualnych wyzwań związanych z regulacjami pandemicznymi i zmianami w systemie ubezpieczeń społecznych.

Ostatnie panele dotyczyły m.in. kwestii wyłączeń i prawa własności w Polsce, jak i ograniczeń wolności słowa w przestrzeni cyfrowej. Prelegenci, w tym studenci i doktoranci, omawiali ponadto zagadnienia reprivatyzacji, ochrony środowiska oraz roli mediacji w administracji publicznej. Konferencja zakończyła się wystąpieniami dotyczącymi standardów postępowania administracyjnego i wpływu społeczeństwa na podejmowanie decyzji przez organy administracyjne.

XII Zjazd Prawników-Administratywistów był ważnym wydarzeniem naukowym, które zgromadziło wielu ekspertów, studentów oraz praktyków prawa. Podczas konferencji poruszono szereg kluczowych tematów związanych z administracyjno-prawnymi aspektami ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, co pozwoliło na wymianę wiedzy oraz ożywioną debatę na temat współczesnych wyzwań prawnych.



**Z życia Wydziału /  
Faculty activities**





**DIARIUSZ**

**Kalendarium ważniejszych wydarzeń naukowych z udziałem  
pracowników Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego  
i Administracji KUL  
kwiecień – czerwiec 2024 r.**

DIARY

Calendar of major scientific events with the participation of academic staff  
of the Faculty of Law, Canon Law and Administration  
of the John Paul II Catholic University of Lublin  
April – June 2024

КАЛЕНДАРЬ МЕРОПРИЯТИЙ

Главные научные события с участием сотрудников Факультета права,  
канонического права и администрации Люблинского католического  
университета Иоанна Павла II  
апрель – июнь 2024 года

ЖУРНАЛ ПОДІЙ

Календар головних наукових заходів за участю співробітників факультету Права,  
Канонічного Права та Адміністрації Люблінського католицького  
університету Івана Павла II  
квітень – червень 2024 р.

**PAWEŁ BUCOŃ**

Dr hab., Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
e-mail: pawel.bucon@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4413-2588>

**Kwiecień**

**3 kwietnia 2024 r.** – dr **Paweł Widerski**, podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. *Dziedziczenie przedsiębiorstw osób fizycznych*, zorganizowanej przez Katedrę Prawa Cywilnego, Handlowego i Międzynarodowego Prawa Prywatnego Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz Polski Instytut Notarialny POLINot, wygłosił referat pt. *Pozycja osoby niemającej pełnej zdolności do czynności prawnych w procedurze notarialnego powołania zarządcy sukcesyjnego po śmierci przedsiębiorcy*.

**5 kwietnia 2024 r.** – ks. prof. dr hab. **Mirosław Sitarz**, podczas międzynarodowej konferencji naukowej nt. *The value of peace in the virtual world against the background of contemporary armed conflicts. Experiences of Wanda Półtawska – a prisoner of the Ravensbrück concentration camp*, zorganizowanej przez Akademię Nauk Stosowanych WSGE im. A. De Gasperi w Józefowie oraz Wydział Nauk Politycznych na Uniwersytecie Aldo Moro w Bari, wygłosił referat pt. *Caring for social order according to the Primate of the Millennium*. Ponadto podczas międzynarodowej konferencji naukowej nt. *The Present and Future for The Human Person in Civil Law Codifications in Central Europe (Poland and Hungary)*, zorganizowanej przez Wydział Prawa i Nauk Politycznych Katolickiego Uniwersytetu Pétera Pázmánya w Budapeszcie, dr hab. **Piotr Zakrzewski**, prof. KUL, zaprezentował referat zatytułowany *Matrimonial property contracts in Polish law – critical remarks in a comparative context*, natomiast dr hab. **Paweł Zdanikowski** wygłosił referat pt. *Standardization of pecuniary compensation for harm caused by the death of the closest member of the family*.

**10 kwietnia 2024 r.** – dr **Robert Tabaszewski**, podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej zatytułowanej *II Interdyscyplinarne Forum Prawa Medycznego Prawo i Medycyna*, zorganizowanej przez Instytut Prawa Akademii Zamojskiej, wygłosił referat pt. *Dopuszczalność ograniczania konstytucyjnych praw i wolności w erze post-COVID z uwagi na potrzebę ochrony zdrowia*.

**11 kwietnia 2024 r.** – dr **Judyta Dworas-Kulik**, podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej z cyklu *Wiosenne spotkania Historyków Prawa* nt. *Kształtowania instytucji prawa*, zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, wygłosiła referat pt. *Prace kodyfikacyjne nad ustawą o izbach morskich w pierwszych latach Polski Ludowej*.

**17 kwietnia 2024 r.** – prof. dr hab. **Dariusz Dudek**, podczas międzynarodowej konferencji naukowej nt. *Ius publicum i ius privatum – efektywne państwo i ochrona praw jednostki w XXI wieku*, zorganizowanej przez Akademię Ekonomiczno-Humanistyczną w Warszawie, zaprezentował wystąpienie zatytułowane *Powoływanie i testowanie polskich sędziów – prymat suwerenności państwa czy bezpieczeństwa prawnego stron procesu sądowego?*

**18 kwietnia 2024 r.** – dr **Paweł Widerski**, podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. *Ius publicum i ius privatum – efektywne państwo i ochrona praw jednostki w XXI wieku*, zorganizowanej przez Akademię Ekonomiczno-Humanistyczną w Warszawie, wygłosił referat pt. *Charakter prawny umowy o zarząd sukcesyjny*.

**19 kwietnia 2024 r.** – dr **Zuzanna Gądzik**, podczas I Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej nt. *Prawna ochrona zwierząt. Aspekty praktyczne i teoretyczne*, zorganizowanej przez Studenckie Koło Nauk Penalnych Crimen et Poena działające na Uniwersytecie WSB Merito w Poznaniu, wygłosiła referat pt. „*Psie serce*”? – *prawne aspekty transplantacji ksenogenicznych*. Ponadto dr **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, podczas konferencji naukowej nt. *Jakie prawne wyzwania stoją przed zdrowiem psychicznym w Polsce A.D. 2024?*, zorganizowanej przez Koło Naukowe Ochrony Zdrowia Psychicznego działające na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, przedstawiła referat zatytułowany *Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2023–2030 – ocena rozwiązań w perspektywie zadań administracji publicznej*.

## Maj

**6–18 maja 2024 r.** – ks. dr **Paweł Lewandowski** odbył staż naukowy na Wydziale Prawa Kanonicznego Papieskiego Uniwersytetu Gregoriańskiego w Rzymie pod kierunkiem prof. Janusza Kowala SJ.

**7 maja 2024 r.** – dr hab. **Marzena Dyjakowska**, podczas międzynarodowej konferencji naukowej nt. *La Giudea sotto il dominio romano (6–66 d.C.). Amministrazione, procedure giudiziarie e dinamiche sociali: il processo contro Gesù di Nazareth*, zorganizowanej przez University of Basilicata, wygłosiła referat pt. *The Legal Aspect of Jesus' Trial*.

**8 maja 2024 r.** – odbyła się publiczna obrona rozprawy doktorskiej mgr. **Marcina Rycka** pt. *Asesor w prawie kanonicznym*. Promotor: dr hab. Marta Greszata-Telusiewicz, prof. KUL

**9 maja 2024 r.** – dr **Agnieszka Romanko**, podczas międzynarodowej konferencji naukowej w ramach VIII edycji Kongresu Ruchu Europa Christi – Fundamenty i perspektywy Europy nt. *Miejsce chrześcijaństwa w Europie*, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Katedrę Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL oraz Fundację „Myśląc Ojczyzna” im. ks. inf. Ireneusza Skubisia, wystąpiła z referatem pt. *Miejsce wartości duchowych we współczesnej Europie*.

**10 maja 2024 r.** – ks. prof. dr hab. **Mirosław Sitarz**, podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej w ramach VIII edycji Kongresu Ruchu Europa Christi – Fundamenty i perspektywy Europy nt. *Cywilizacja, naród, tożsamość – wokół pojęć i ich znaczenia w makro i mikro skali*, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Katedrę

Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL oraz Fundację „Myśląc Ojczyzna” im. ks. inf. Ireneusza Skubisia, wygłosił referat pt. *Pojęcie tożsamości według św. Jana Pawła II*.

**10 maja 2024 r.** – dr hab. **Paweł Bucoń**, podczas VIII Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. *Bezpieczeństwo prawne stron w postępowaniu administracyjnym, cywilnym i karnym w państwach demokratycznych w procesie integracji europejskiej: Polska – Słowacja – Ukraina*, zorganizowanej przez Komisję Prawniczą Polskiej Akademii Nauk – Oddział w Lublinie, Centrum Badań Porównawczych nad Procedurami Prawnymi UMCS, Fundację Rozwoju KUL, Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie, Wydział Prawa Uniwersytetu Tarnawskiego w Trnawie na Słowacji, Wydział Prawa Państwowego Uniwersytetu Spraw Wewnętrznych we Lwowie na Ukrainie, Wydział Nauk Prawnych Towarzystwa Naukowego KUL, wygłosił referat pt. *Rola sądów administracyjnych w zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego małżeństwu i rodzinie – uwagi na tle art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

**16 maja 2024 r.** – dr hab. **Piotr Zakrzewski**, prof. KUL, podczas ogólnopolskiej interdyscyplinarnej konferencji naukowej nt. *Rola mediów w procesie wychowania dziecka*, zorganizowanej przez Akademię Wymiaru Sprawiedliwości, wygłosił referat zatytułowany *Piecza opiekuna nad małoletnim a media*.

**17 maja 2024 r.** – dr hab. **Paweł Bucoń**, podczas konferencji naukowej nt. *Dane osobowe i inne sprawy*, zorganizowanej w Zakopanem przez Konferencję Episkopatu Polski i Kościelnego Inspektora Ochrony Danych, wygłosił referat pt. *Postępowanie przed sądem i organem: prawidłowa reprezentacja (np. parafii, prowincji, domu zakonnego), przywrócenie terminu, wznowienie postępowania i inne praktyczne kwestie*.

**17 maja 2024 r.** – podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. *Z dziejów bankowości – w setną rocznicę powstania Banku Polskiego S.A.*, zorganizowanej przez Katedrę Teorii, Historii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego, Katedrę Historii Ustroju i Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II oraz Sekcję Historii Prawa KNSP KUL, dr hab. **Marzena Dyjakowska** wygłosiła referat pt. *Geneza, statut i zasady działania Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej (1916–1924)*, natomiast dr **Judyta Dworas-Kulik** wystąpiła z referatem zatytułowanym *Powstanie i działalność Narodowego Banku Polskiego w okresie Polski Ludowej*. Ponadto dr **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, podczas międzynarodowej konferencji naukowej nt. *Challenges and perspectives of the development of legal systems in the XXI century*, zorganizowanej przez University of Banja Luka, wygłosiła referat pt. *Legal status of homeopathy in the legal*.

**21 maja 2024 r.** – dr hab. **Dominik Tyrawa**, podczas międzynarodowej konferencji naukowej nt. *The Cross-Border Nature of Cybersecurity. Digital Reputation*, zorganizowanej przez Akademię Sztuki Wojennej w Warszawie, wygłosił referat pt. *The Globalism of Law vs. Cybersecurity*.

**24 maja 2024 r.** – podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. *XVIII Colloquium Prawno-Historyczne. Dialog – porozumienie – współpraca – aspekty prawne, historyczne i doktrynalne. W 300. rocznicę urodzin Immanuela Kanta*, zorganizowanej przez Katedrę Nauk o Państwie i Prawie, Instytut Nauk Prawnych Uniwersytetu Opolskiego, Koło Naukowe Inter-Lex i Koło Naukowe Obrony Praw Człowieka i Obywatela, dr **Aneta Maria Abramowicz** wygłosiła referat pt. *Ulgi podatkowe z tytułu dokonania darowizny na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą jako konsekwencja współpracy związków wyznaniowych i państw*, natomiast dr **Judyta Dworas-Kulik** wygłosiła referat pt. *Brak współpracy i porozumienia a konsekwencje prawne sporu wokół charakteru osobowego prawa małżeńskiego w II RP*.

**25 maja 2024 r.** – dr **Judyta Dworas-Kulik**, podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. *Kodyfikacje XX wieku. 60-lecie Kodeksu Cywilnego*, zorganizowanej przez Studenckie Koło Historii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu w Białymstoku, wygłosiła referat pt. *Ewolucja pozycji prawnej dziecka nieślubnego w polskim ustawodawstwie XX w.*

**29 maja 2024 r.** – dr hab. **Paweł Bucoń**, podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. *Implementing International Experience in Public Administration, Business and Law in Ukraine's European Integration Path*, zorganizowanej przez Ukrainian-American Association of College Educators, Šibenik University of Applied Sciences, West Ukrainian National University, wygłosił referat pt. *The Right to Marry and the Right to Establish a Family in the European Dimension* w Bukovel Academic Spring School.

## Czerwiec

**3 czerwca 2024 r.** – dr **Zuzanna Gądzik**, podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. *Ochrona dobrostanu zwierząt w teorii i praktyce*, zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski, wygłosiła referat pt. *Prawo łowieckie to nie wszystko – czyli prawnokarna ochrona zwierząt wolnożyjących (dzikich)*.

**3–7 czerwca 2024 r.** – ks. dr **Paweł Lewandowski** w ramach funduszy programu Erasmus+ prowadził zajęcia dydaktyczne na Uniwersytecie w Trnavie na Słowacji.

**4 czerwca 2024 r.** – ks. dr **Paweł Lewandowski**, podczas międzynarodowej konferencji naukowej nt. *Młodzi nadzieją ku przyszłości*, zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Ekonomiczną w Stalowej Woli i Fundację Campus w Stalowej Woli, zaprezentował wystąpienie zatytułowane *Prawa dziecka według Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 roku*.

**5 czerwca 2024 r.** – dr **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, podczas XXIII Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej nt. *Człowiek – wspólnota – społeczeństwo w centrum działania administracji publicznej*, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego, wygłosiła referat pt. *Paternalizm państwa w sferze ochrony zdrowia jednostki*.

**6 czerwca 2024 r.** – dr hab. **Dominik Tyrawa**, podczas XXIII Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej nt. *Człowiek – wspólnota – społeczeństwo w centrum działania administracji publicznej*, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego, wygłosił referat pt. *Nowe wyzwania polityki mieszkaniowej gminy. Dobro człowieka a dobro gminnej wspólnoty samorządowej*.

**7 czerwca 2024 r.** – dr hab. **Piotr Zakrzewski**, prof. KUL, podczas I Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej nt. *Autonomia w prawie rodzinnym*, zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, wystąpił z referatem pt. *Skutek rozporządzający małżeńskiej umowy majątkowej na tle prawa niemieckiego (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*. Ponadto dr **Aneta Maria Abramowicz**, podczas XXI Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Wykładowców Prawa Wyznaniowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku nt. *Sytuacja prawna związków wyznaniowych w państwach europejskich*, zorganizowanego przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku oraz Polskie Towarzystwo Prawa Wyznaniowego, wygłosiła referat zatytułowany *Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych w przepisach konstytucyjnych państw europejskich*.

**10 czerwca 2024 r.** – dr **Zuzanna Gądzik**, podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. *Świadomość cyberzagrożeń wśród pokolenia Z*, zorganizowanej przez WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, wygłosiła referat pt. *Czy za założenie fałszywego profilu w mediach społecznościowych grozi odpowiedzialność karna? – o kradzieży tożsamości i nie tylko*.

**13 czerwca 2024 r.** – dr **Aneta Biały**, podczas VII Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. *Zaopiekuj się mną. Prawne, pedagogiczne i medyczne aspekty wzajemnej odpowiedzialności członków rodziny. Teoria i praktyka*, zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, wygłosiła referat pt. *Media-cje okołorozwodowe – doświadczenia w pracy mediatora*.

**14 czerwca 2024 r.** – podczas IX Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka nt. *The Sustainability of Democracy and the Rule of Law*, zorganizowanej przez Akademię Nauk Stosowanych WSGE, ks. prof. dr hab. **Mirosław Sitarz** wygłosił referat pt. *Human rights in the message of John Paul II*, ks. dr **Paweł Lewandowski**, prof. SGMK, zaprezentował poster naukowy nt. *Human Rights in the Teaching of Cardinal Stefan Wyszyński*, a dr **Agnieszka Romanko** wygłosiła referat pt. *The essence of democracy in the teaching of John Paul II*.

**22 czerwca 2024 r.** – prof. dr hab. **Joanna Misztal-Konecka**, podczas XII Seminarium naukowego Katedry Postępowania Cywilnego KUL, wygłosiła referat pt. *Charakter prawny uchwał Sądu Najwyższego*.

**29 czerwca 2024 r.** – dr **Zuzanna Gądzik**, podczas II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej nt. *Prawnokarna Ochrona Zdrowia*, zorganizowanej przez Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, zaprezentowała wystąpienie pt. *Znachorzy, szeptuchy i niekonwencjonalne metody leczenia – odpowiedzialność karna w medycynie alternatywnej*.





**Bibliografia pracowników naukowych  
Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji  
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II za rok 2021**

Bibliography of academic staff of the Institute of Canon Law of the Faculty of Law, Canon Law and Administration of the John Paul II Catholic University of Lublin for 2021

Библиография трудов научных сотрудников Института канонического права Факультета права, канонического права и администрации Люблинского католического университета Иоанна Павла II за 2021 год

Бібліографія наукових співробітників Інституту канонічного права Факультету права, канонічного права та адміністрації Люблінського католицького університету Івана Павла II за 2021 рік

**TYMON MARKIEWICZ**

Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
e-mail: tymon.markiewicz@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0001-8362-5898>

Przyjęto następującą klasyfikację: I. Opracowania książkowe; II. Artykuły i studia; III. Hasła encyklopedyczne; IV. Glosy; V. Recenzje i noty; VI. Sprawozdania; VII. Inne.

**Abramowicz Aneta**

**II**

Abramowicz A., *Kwestia cywilnej skuteczności religijnych reguł spadkobrania w świetle orzeczenia ETPC z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie Molla Sali v. Grecja*, Przegląd Prawa Wyznaniowego 2021, nr 13, s. 5–22.

Abramowicz A., *Wolność religijna w czasie pandemii koronawirusa – ocena rozwiązań polskich (Religious Freedom During the Coronavirus Pandemic: An Assessment of the Polish Legal Solutions)*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2021, t. 24, s. 255–278.

Abramowicz A., Stanisz P., *Ksiądz Profesor Henryk Misztal (1936–2020): Człowiek – Kapłan – Uczony – Nauczyciel*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2021, t. 24, s. 7–23.

**III**

Abramowicz A., Stanisz P., *Andrzej Micheletti (1864–1928?)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 163–166.

Abramowicz A., Fiedjasz-Buczek L., Stanisz P., *Henryk Misztal (1936–2020)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*

*Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 175–190.

### **Adamowicz Leszek**

#### **I**

Adamowicz L., *Protokoły wizytacji kanonicznych przeprowadzonych przez biskupa lubelskiego Stefana Wyszyńskiego w parafiach na terenie obecnej archidiecezji lubelskiej i diecezji sandomierskiej 1946–1948*, Wydawnictwo Archidiecezji Lubelskiej „Gaudium”, Lublin 2021, ss. 256.

Adamowicz L., Majer P., *Praktyczny komentarz do Dekretu ogólnego Konferencji Episkopatu Polski o przeprowadzeniu rozmów kanoniczno-duszpasterskich z narzeczonymi przed zawarciem małżeństwa kanonicznego z dnia 8 października 2019 roku*, Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu, Sandomierz 2021, ss. 296.

#### **II**

Adamowicz L., *Znaczenie Synodu Zamojskiego dla prawa kanonicznego katolickich Kościołów wschodnich*, w: *Dziedzictwo Synodu Zamojskiego 1720–2020. Wyzwania i perspektywy*, red. P. Nowakowski, Wydawnictwo Avalon, Kraków 2021, s. 303–308.

#### **III**

Adamowicz L., *Paweł Pałka (1904–1992)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 203–206.

### **Bar Wiesław**

#### **II**

Bara T., *With Laudato si' Towards Deepening University Social Responsibility in Ecology*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 14, nr 2, s. 29–38.

### **Bara Damian**

#### **I**

Bara D., *Alternatywne metody rozwiązywania sporów budowlanych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 280.

### **Barszcz Tomasz**

#### **II**

Barszcz T., *Can Law Cease to Exist? On the Ontological Foundations of the Atrophy of Law, Cosmos and History: The Journal of Natural and Social Philosophy* 2021, nr 1 (17), s. 553–566.

### **Burczak Krzysztof**

#### **III**

- Burczak K., *Bronisław Żongołłowicz (1870–1944)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 317–327.
- Burczak K., *Stanisław Płodzień (1913–1962)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 229–239.

### **Bednaruk Waldemar**

#### **II**

- Bednaruk W., *The Disease Concealment as a Premise of Refusing the Life Insurance Policy Payment in the Interwar Insurance System*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 14, nr 1, s. 11–18.

### **Broński Włodzimierz**

#### **II**

- Broński W., *Duchowny jako mediator*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2021, t. 24, s. 109–128.

### **Bucior Damian**

#### **II**

- Bucior D., *Umocowanie współnika do reprezentowania spółki jawnej a prawo i obowiązek prowadzenia jej spraw*, *Studia Prawnicze KUL* 2021, nr 3, s. 29–46.

### **Bucoń Paweł**

#### **II**

- Bucoń P., *Konsekwencje dla treści aktów notarialnych prokonsumenckiej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących art. 18 ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, *Nowy Przegląd Notarialny* 2021, nr 3 (85), s. 5–16.
- Bucoń P., *Szczególne reguły dotyczące dziedziczenia zachowku w świetle wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2020 r. (I NSNc 34/20)*, *Nowy Przegląd Notarialny* 2021, nr 1 (83), s. 5–16.

#### **IV**

- Bucoń P., *The Acceptance by the National Electoral Commission of a Notification on the Formation of an Election Committee of a Candidate for the President of the Republic of Poland – a Gloss on the Decision of the Supreme Court of 23 March 2020, ref. no. I NSW 4/20*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 14, nr 2, s. 515–523.
- Bucoń P., *Brak obwołu do głosowania w okręgu konsularnym jako podstawa protestu wyborczego – uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 lipca 2020 r., I NSW 219/20*, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, maj 2021, t. 19, s. 283–292.

### Burzec Marcin

#### II

Burzec M., *The Assessment of Legal Constructs Protecting Taxpayers Against of Inflation in the Personal Income Tax and the Inheritance and Donation Tax*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 14, nr 2, s. 79–89.

### Cieplý Filip

#### II

Cieplý F., *Ocena prawna wypowiedzi dehumanizujących ludzi w prenatalnej fazie rozwoju w kontekście postulatów legalizacji aborcji w Polsce*, Studia Prawnicze KUL 2021, nr 3, s. 47–66.

Cieplý F., *Ochrona dzieci przed seksualizacją w polskim prawie karnym*, w: *Bezpieczeństwo rodziny wobec współczesnych wyzwań*, red. W. Lis, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 285–303.

Cieplý F., *Środki zabezpieczające*, w: *Prawo karne. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 722–755.

### Czarnek Przemysław

#### III

Czarnek P., *Edward Dubanowicz (1881–1943)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 57–63.

### Czech-Jeziarska Bożena

#### II

Czech-Jeziarska B., *The Class-Based Approach to Roman Criminal Law (Wokół problematyki klasowości w rzymskim prawie karnym)*, Studia Iuridica Lublinensia 2021, t. 30, nr 1, s. 35–53.

Czech-Jeziarska B., *Kilka uwag o nowych zadaniach polskiej romanistyki powojennej*, Studia Prawnicze KUL 2021, nr 1, s. 35–55.

Czech-Jeziarska B., *Wojenne peregrynacje profesora Rafała Taubenschlaga (1939–1947)*, w: *Życie społeczno-polityczne uchodźstwa polskiego w latach 1939–1991 – wybrane zagadnienia*, red. M. Lewandowski, M. Hypiak, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 15–32.

### Ćwikła Leszek

#### III

Ćwikła L., *Leon Halban (1893–1960)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 91–95.

**Dębińska-Domagała Katarzyna**

**II**

Dębińska-Domagała K., *Reforma prawa fundacyjnego w poglądach Henryka Ciocha*, Przegląd Sejmowy 2021, nr 4, s. 159–174.

**Dębiński Antoni**

**I**

Dębiński A., Jońca M., *Izydor z Sewilli. O prawach*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 157. *Rzymskie Prawo Prywatne. Kompendium*, wyd. 7, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, ss. 374.

**III**

Dębiński A., *Henryk Insadowski (1888–1946)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 111–115.

**VII**

*Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 334.

**Dobrowolski Marek**

**IV**

Dobrowolski M., *Niepodważalność aktu powołania sędziego. Glosa do postanowienia NSA z 5.02.2020 r.*, I OSK 1394/18, Państwo i Prawo 2021, z. 9, s. 141–148.

**Doktór-Bindas Kamila**

**II**

Doktór-Bindas K., *Konstytucja Republiki Włoskiej w obliczu realnych przypadków „nadzwyczajnej konieczności” i „pilnej okoliczności”. Teoria versus praktyka w czasach epidemii COVID-19*, w: *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. 4, red. M. Granat, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2021, s. 69–98.

Doktór-Bindas K., *Tożsamość konstytucyjna jako controlimites w Republice Włoskiej*, w: *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, M. Ziółkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 87–119.

Doktór-Bindas K., Lis-Staranowicz D., *Constitutional Priorities as an Example of Substantive Amendment of the Constitution*, Toruńskie Studia Polsko-Włoskie. Studi polacco-italiani di Toruń 2021, t. 17, s. 105–118.

**Domagała Michał**

**II**

Haładaj A., Domagała M., *Low Emission Zones in Municipal Adaptation Plans as an Example of the Local Adaptation to Climate Changes*, Gdańskie Studia Prawnicze 2021, t. 25, nr 3 (51), s. 93–107.

### Drózdź-Chmiel Kinga

#### I

Drózdź-Chmiel K., Woś P., *Leksykon postępowania nieprocesowego. Podstawowe pojęcia*, red. J. Misztal-Konecka, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 212.

#### II

Drózdź-Chmiel K., *Selected Ways of Protection in Non-Litigious Proceedings as Exemplified by an Adult Incapacitation Case*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2021, t. 30, nr 5, s. 187–205.

### Duda-Hyz Michalina

#### II

Duda-Hyz M., *Changes in the Field of Budgetary Reserves Management in Connection with the Need to Ensure the Epidemic and Financial Security of the State During the Pandemic of SARS CoV-2*, *TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie* 2021, t. 14, nr 1, s. 91–104.

Duda-Hyz M., *Zmiany w zakresie przenoszenia przez Radę Ministrów wydatków budżetu państwa w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom COVID-19*, *Studia Prawnicze KUL* 2021, nr 1, s. 57–73.

### Dudek Dariusz

#### II

Dudek D., *Ekspertyza prawna w sprawie Uchwały nr 129/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 maja 2020 r.*, *Przegląd Sejmowy* 2021, nr 2, s. 223–242.

Dudek D., *Konstytucja polska wczoraj i dzisiaj. Refleksje rocznicowe*, *Palestra Świętokrzyska* marzec–czerwiec 2021, nr 55–56, s. 8–22.

Dudek D., *Opinia prawna w sprawie rekomendacji Komisji Weneckiej dotyczących wyborów w stanach nadzwyczajnych i ich znaczenia dla wyborów prezydenckich w Polsce w 2020 r.*, *Przegląd Sejmowy* 2021, nr 2, s. 243–265.

Dudek D., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – refleksje w 100-lecie instytucji*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2021, nr 4 (62), s. 39–56.

#### III

Dudek D., *Antoni Peretiatkowicz (1884–1956)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 221–226.

### Dworas-Kulik Judyta

#### II

Dworas-Kulik J., *Punishing the Conclusion of an Invalid Marriage in Poland in 1918–1932*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2021, t. 30, nr 5, s. 207–221.

## Dyjakowska Marzena

### II

Dyjakowska M., *The Evidence Given by Slaves in the Trials of crimen maiestatis*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2021, t. 30, nr 2, s. 125–138.

Dyjakowska M., *The Influence of the Communist Authorities' References to the March Constitution on the Formation of the Political System in Poland in the Years 1944–1947*, *TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie* 2021, t. 14, nr 1, s. 105–120.

## Dzierżanowska Joanna

### II

Dzierżanowska J., *Postępowanie w przedmiocie skargi na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego* (rozdział III), w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 49–71.

Dzierżanowska J., Smarzewski M., *Powody wydawania wyroków kasatoryjnych w praktyce orzeczniczej sądów odwoławczych apelacji lubelskiej i ich ocena z perspektywy orzecznictwa Sądu Najwyższego* (rozdział VIII), w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 171–217.

### III

Dzierżanowska J., *Leon Waściszewski vel Waściszakowski (1886–1935)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 287–290.

## Fajgielski Paweł

### I

Fajgielski P., *Ochrona danych osobowych w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, ss. 404.

### II

Fajgielski P., *Automatyczne rozpoznawanie twarzy – wybrane zagadnienia prawne*, w: *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, red. B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 77–89.

Fajgielski P., *Rola Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w kształtowaniu i wykładni przepisów o ochronie danych osobowych*, *Monitor Prawniczy – dodatek specjalny „Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych”* 2021, nr 23, s. 10–16.

Fajgielski P., *Rzetelność jako ogólna zasada przetwarzania danych osobowych*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2021, t. 25, nr 4 (52), s. 9–20.

Fajgielski P., *Status administratora w rejestrach państwowych*, *Przegląd Prawa i Administracji* 2021, t. 125, s. 259–268.

### III

- Fajgielski P., *Inspektor ochrony danych*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 22. *Prawo informatyczne*, red. G. Szpor, L. Grochowski, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2021, s. 219–220.
- Fajgielski P., *Podmiot przetwarzający*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 22. *Prawo informatyczne*, red. G. Szpor, L. Grochowski, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2021, s. 328–329.
- Fajgielski P., *Prawa osoby, której dane dotyczą*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 22. *Prawo informatyczne*, red. G. Szpor, L. Grochowski, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2021, s. 347–348.
- Fajgielski P., *Zbiór danych*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 22. *Prawo informatyczne*, red. G. Szpor, L. Grochowski, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2021, s. 504–505.
- Fajgielski P., *Zgoda osoby, której dane dotyczą*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 22. *Prawo informatyczne*, red. G. Szpor, L. Grochowski, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2021, s. 507.
- Fajgielski P., Lipowicz I., *Górzyńska Teresa*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 22. *Prawo informatyczne*, red. G. Szpor, L. Grochowski, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2021, s. 184–185.

### IV

- Fajgielski P., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 3325/19*, Przegląd Sejmowy 2021, nr 4, s. 137–146.

### Fiejdasz-Buczek Lidia

#### II

- Fiejdasz-Buczek L., Stanisz P., *In memoriam. Ks. prof. dr hab. Henryk Misztal 1936–2020*, Studia Prawnicze KUL 2021, nr 1, s. 5–16.

#### III

- Fiejdasz-Buczek L., Abramowicz A., Stanisz P., *Henryk Misztal (1936–2020)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 175–190.

### Fundowicz Sławomir

#### II

- Fundowicz S., *Liability under Anti-Doping Law in Public Law Domain*, Roczniki Nauk Prawnych 2021, t. 31, nr 4, s. 7–24.
- Fundowicz S., *Zasada decentralizacji administracji publicznej w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Roczniki Nauk Prawnych 2021, t. 31, nr 3, s. 7–19.



**Gadkowski Andrzej****II**

- Gadkowski A., Gadkowski T., *Organizacja międzynarodowa. Podmiot czy osoba prawa międzynarodowego*, w: *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa. Jej współczesne aspekty*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes, W. Staszewski, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 147–161.
- Gadkowski A., Gadkowski T., *Podmiotowość organizacji międzynarodowych w świetle wybranego orzecznictwa międzynarodowego*, w: *Księga jubileuszowa Prof. dr hab. Hanny Suchockiej*, red. K. Urbaniak, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021, s. 249–264.

**Gałązka Małgorzata****II**

- Gałązka M., *Rozdział IX. Zbieg przestępstw oraz łączenie kar i środków karnych*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 679–722.
- Gałązka M., *Rozdział XXII. Przestępstwa przeciwko środowisku*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1109–1124.
- Gałązka M., *Rozdział XXXIV. Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1472–1507.
- Gałązka M., *Rozdział XXXV. Przestępstwa przeciwko mieniu*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1507–1573.
- Gałązka M., *Rozdział XXXVI. Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1573–1628.
- Gałązka M., *Rozdział XXXVII. Przestępstwa przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1628–1643.
- Gałązka M., Grześkowiak A., *Rozdział I. Zasady odpowiedzialności karnej*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 164–181.
- Gałązka M., Grześkowiak A., Hałas R., Hypś S., Szeleszczuk D., Wiak K., *Rozdział XIV. Objasnienie wyrażeń ustawowych*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 875–883 i s. 898–900.

**III**

- Stefan Glaser (1895–1984), w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 73–81.

**Ganczar Małgorzata****I**

- Ganczar M., Sytek A., *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, CeDeWu, Warszawa 2021, ss. 298.

## II

- Ganczar M., *E-dokument i jego rola w obrocie prawnym*, w: *Bezpieczeństwo dokumentów publicznych. Prawo, teoria, praktyka*, red. K. Konopka, Centrum Rzecznawstwa Budowlanego, Warszawa 2021, s. 20–36.
- Ganczar M., *The Infrastructure of Spatial Information as an Example of Opening Public Sector Data in Poland*, GIS Odyssey Journal 2021, nr 1 (1), s. 163–176.
- Ganczar M., *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji a cyberbezpieczeństwo w podmiotach publicznych*, w: *Internet. Cyberpandemia. Cyberpandemic*, red. G. Szpor, A. Gryszczyńska, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 185–200.

## III

- Ganczar M., *Audyt ochrony danych osobowych*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 22. *Prawo informatyczne*, red. G. Szpor, L. Grochowski, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2021, s. 51.
- Ganczar M., *Mechanizm certyfikacji w zakresie ochrony danych*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 22. *Prawo informatyczne*, red. G. Szpor, L. Grochowski, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2021, s. 270.
- Ganczar M., *Ograniczenie przetwarzania danych osobowych*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 22. *Prawo informatyczne*, red. G. Szpor, L. Grochowski, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2021, s. 302.
- Ganczar M., *Polityka ochrony danych osobowych*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 22. *Prawo informatyczne*, red. G. Szpor, L. Grochowski, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2021, s. 336.
- Ganczar M., *Przetwarzanie danych osobowych*, w: *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 22. *Prawo informatyczne*, red. G. Szpor, L. Grochowski, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2021, s. 371.

### Gapska Edyta

## II

- Gapska E., *Czynności procesowe*, w: *System Prawa Procesowego Cywilnego*, t. 4. *Postępowanie nieprocesowe*, cz. 1, t. 2, red. T. Ereciński, K. Lubiński, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 999–1351.
- Gapska E., *Umowy dowodowe*, w: *System Postępowania Cywilnego*, t. 2. *Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. Ł. Błaszczak, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 557–648.

### Gapski Maciej

## II

- Gapski M., *Zwalczanie bezczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie*, *Prawo i Więź* 2021, nr 1 (35), s. 60–83.

## IV

- Gapski M., *Charakter prawny postępowania o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2016 r. (I OSK 1372/15)*, *Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych* 2021, nr 2, s. 125–131.

## Gądzik Zuzanna

### I

Gądzik Z., Zbiciak A., *Prawo karne. Kazusy materialno-procesowe*, C.H. Beck, Warszawa, 2021, ss. 218.

### II

Gądzik Z., *Etyczne aspekty wykorzystywania zwierząt w procedurach doświadczalnych*, *Studia Ecologiae et Bioethicae* 2021, nr 1, s. 17–30.

Gądzik Z., *Powrót do przestępstwa*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 595–606.

Gądzik Z., *Prawnokarna ocena odpierania i zwalczania niebezpieczeństwa ze strony zwierząt*, *Acta Iuridica Resoviensia* 2021, nr 4 (35), s. 63–79.

Gądzik Z., *Prawnokarna ocena testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach*, *Roczniki Nauk Prawnych* 2021, t. 31, nr 1, s. 43–62.

Gądzik Z., *Przestępstwo znęcania się nad zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi)*, *Radca Prawny* 2021, nr 3 (28), s. 125–145.

Gądzik Z., *Zasady wymiaru kary i środków karnych*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 540–595.

Gądzik Z., Wiak K., *Prawna ochrona zwierząt w kontekście zwalczania epizootii i chorób odzwierzęcych*, *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 2021, t. 16, nr 18 (1), s. 91–112.

Gądzik Z., Hałas R., *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1061–1088.

### III

Gądzik Z., *Zdzisław Papierkowski (1903–1980)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 209–217.

### IV

Gądzik Z., *Przestępstwo z użyciem przemocy w rozumieniu art. 41a § 1 k.k. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Karna z 31 marca 2021 r., I KZP 7/20, Orzecznictwo Sądów Polskich* 2021, nr 11, s. 74–82.

## Grądzka Ilona

### II

Grądzka I., *Amendments to the Constitution of the Republic of Poland Concerning Poland's Membership in the European Union*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Bimonthly 2021, t. 64, nr 6 (64), s. 31–38.

Grądzka I., *The Control of the Constitutionality of European Union Law by Means of Constitutional Complaints*, *Review of European and Comparative Law* 2021, t. 47, nr 4, s. 189–205.

### Greszata-Telusiewicz Monika

#### II

Greszata-Telusiewicz M., *Realizacja zasady kontrydiktoryjności w kanonicznych procesach o nieważność małżeństwa w warunkach pandemii*, Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2021, t. 16, nr 18 (2), s. 65–82.

### Haładaj Anna

#### II

Haładaj A., Domagała M., *Low Emission Zones in Municipal Adaptation Plans as an Example of the Local Adaptation to Climate Changes*, Gdańskie Studia Prawnicze 2021, t. 25, nr 3 (51), s. 93–107.

Haładaj A., Kułak-Krzysiak K., *Pet Welfare in Municipal Adaptation Plans: Case of Poland*, Studia Iuridica Lublinensia 2021, t. 30, nr 3, s. 95–107.

Haładaj A., Nyka M., *Environmental Impact Assessment in Artificial Island Projects Implemented in Polish Maritime Areas: A Missing Element in Polish Regulations on EIA Procedures*, Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2021, t. 16, nr 18 (2), s. 83–104.

#### IV

Haładaj A., Wytrzążek W., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 617/18 (orz. prawomocne) – glosa krytyczna*, Prawo i Więź 2021, nr 3 (37), s. 341–352.

### Herbet Andrzej

#### II

Herbet A., *Założenia przyszłej regulacji umów o współdziałanie (ze szczególnym uwzględnieniem spółki cywilnej)*, Transformacje Prawa Prywatnego 2021, nr 4, s. 49–88.

Herbet A., Wielgat N., *Solvency Test in Polish Simple Joint-Stock Company: A Review and Comparative Analysis*, Review of European and Comparative Law 2021, t. 47, nr 4, s. 207–233.

### Hypś Sławomir

#### II

Hypś S., *Prawnokarna ochrona wiarygodności dokumentów publicznych*, w: *Bezpieczeństwo dokumentów publicznych. Prawo, teoria, praktyka*, red. K. Konopka, Centrum Rzecznawstwa Budowlanego, Warszawa 2021, s. 59–112.

### Izdebski Jan

#### III

Izdebski J., *Ludwik Górski (1894–1945)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 85–88.

**Izdebski Maciej**

II

Izdebski M., *Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego*, Roczniki Nauk Prawnych 2021, t. 31, nr 4, s. 25–38.

**Jancewicz Zdzisław**

II

Jancewicz Z., *Prawo rodziców do wychowania dzieci w zakresie edukacji seksualnej*, w: *Bezpieczeństwo rodziny wobec współczesnych wyzwań*, red. W. Lis, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 169–197.

**Jarota Maciej**

II

Jarota M., *Artificial Intelligence and Robotisation in the EU – Should We Change OHS Law?*, Journal of Occupational Medicine and Toxicology 2021, nr 16 (18), s. 1–8.

Jarota M., *European Legal Protection of Employees' Health Working with Nanoparticles in the Context of the Christian Vision of Human Work*, NanoEthics 2021, t. 15, s. 105–115.

**Jaskuła Lidia**

II

Jaskuła L., *Wolność słowa realizowana w ramach wolności religii w Kościele Katolickim w Polsce a prawne ograniczenia dotyczące epidemii SARS-CoV-2*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2021, t. 24, s. 279–300.

**Jędrzejczyk Michał**

II

Jędrzejczyk M., Dziwisz S., *Istota tajemnicy kontrolerskiej. Postępowanie Najwyższej Izby Kontroli*, Kontrola Państwowa 2021, nr 4, s. 13–26.

Jędrzejczyk M., Dziwisz S., *Kontrola wspólna i pod kierownictwem NIK. Niedoceniana metoda współpracy czy wadliwa instytucja*, Kontrola Państwowa 2021, nr 6, s. 10–23.

**Kaleta Paweł**

II

Kaleta P., *The Bishop's Rights to Tax Clerics*, Studia Prawnicze KUL 2021, nr 1, s. 127–142.

Kaleta P., *Uprawnienie konferencji biskupów do ustanowienia aktów nadzwyczajnego zarządzenia*, Roczniki Nauk Prawnych 2021, t. 31, nr 1, s. 181–198.

VII

Kaleta P., *Rekomendacja książki pt. Jubileusz Stulecia istnienia parafii Matki Bożej Częstochowskiej w Dzwoli 1920–2020 (wstęp)*, w: S. Dubiel, A. Jużko, *Jubileusz Stulecia istnienia parafii Matki Bożej Częstochowskiej w Dzwoli 1920–2020*, Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu, Dzwola–Lublin–Lubartów–Sandomierz 2021, s. 30.

### Kasprzak Sylwester

#### II

- Kasprzak S., *Animation of the Missionary Activity of the Church in the World*, w: *W służbie misji. Od Maximum illud do Evangelii gaudium i Querida Amazonia*, red. A. Pietrzak, Ł. Samiec, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 299–319.
- Kasprzak S., *Praca duszpasterska prowadzona przez Kościół katolicki i werbistów w Rosji, na Ukrainie i Białorusi w minionym stuleciu*, w: *Sto lat działalności Domu Misyjnego świętego Wojciecha w Pieniężnie. Księga pamiątkowa*, t. 2, red. I. Piskorek, J. Wojcieszko, Wydawnictwo VERBINUM, Górna Grupa 2021, s. 109–145.

### Kawałko Agnieszka

#### I

- Kawałko A., *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 300.

#### II

- Kawałko A., Godlewski M., *Transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka rodziców tej samej płci. Uwagi na te orzecznictwa oraz praktyki organów administracji z perspektywy realizacji zasady poszanowania praw dziecka*, w: *Wymiar sprawiedliwości w państwie prawa. Wyzwania*, red. K. Gajowniczek-Pruszyńska, Wydawnictwo ARCHE, Sopot 2021, s. 195–230.
- Kawałko A., Witczak H., *Obowiązek alimentacyjny. Komentarz do art. 128–144(1) KRO*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Habdas, M. Frasz, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 1362–1506.
- Kawałko A., Witczak H., *Rodzice i dzieci. Komentarz do art. 61(7)–86 KRO*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Habdas, M. Frasz, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 672–849.

#### IV

- Kawałko A., *Glosa do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt SK 18/17*, Przegląd Sejmowy 2021, nr 4, s. 147–158.

### Kisała Magdalena

#### II

- Kisała M., *The Polish Experience in the Development of Smart Cities*, TalTech Journal of European Studies 2021, t. 11, nr 2 (34), s. 48–64.
- Kisała M., *Recentralization in the Local Government – a Case-Based Analysis of Criteria*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 14, nr 1, s. 179–192.

### Kloczkowska Milena

#### II

- Kloczkowska M., *Employment of Adolescents and Children in the Aspect of Polish Educational Reform – Chosen Legal Problems*, Review of European and Comparative Law 2021, t. 45, nr 2, s. 105–129.

**Kosińska Anna**

**II**

- Kosińska A., *Legal Responses in the Area of Migration Security after 2015 Migration Crisis in Italy, Germany and Poland. Whose Security Does National Law Protect: Migrants or Citizens?*, *Journal of Human Security* 2021, t. 17, nr 1, s. 66–79.
- Kosińska A., *The Role of the CJEU in the Strengthening of the Participation of Third-Country Nationals in Academic Life in the EU. Analysis of the Ruling of the CJEU in Case M.A. versus Consul of the Republic of Poland in N*, *Studia Prawnicze KUL* 2021, nr 4, s. 91–106.

**Kostecki Dawid**

**I**

- Kostecki D., Cichorzewska M., *Kultura organizacyjna good governance w jednostkach administracji publicznej. Podręcznik dobrych praktyk*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 192.

**Kowalik Emil**

**II**

- Kowalik E., *Ograniczony krąg uczestników w postępowaniu wieczystoksięgowym a realizacja prawa do sądu*, *Studia Prawnicze KUL* 2021, nr 2, s. 103–119.

**Kozak-Balaniuł Iryna**

**I**

- Kozak-Balaniuł I., *Bezpieczeństwo żeglugi morskiej w cieśninach międzynarodowych. Studium prawnomiędzynarodowe*, C.H. Beck, Warszawa, 2021, ss. 292.

**II**

- Kozak-Balaniuł I., Balaniuł I., Kozak I., Balaniuł S., Sas L., Shelenko D., *The Role of United Territorial Communities in the Functioning of Agricultural Enterprises*, *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development* 2021, t. 43, nr 1, s. 52–66.
- Kozak-Balaniuł I., Kozak I., Parpan T., Shparyk Y., Mylenka M., *Using FORDRY Model to Forecast Transformation of Norway Spruce (Picea abies (L.) Karst.) Stands in Nadsyan-sky Regional Landscape Park (Ukrainian Carpathians)*, *Folia Forestalia Polonica, Series A. Forestry* 2021, t. 63, nr 3, s. 183–194.

**Kucia-Guściora Beata**

**II**

- Kucia-Guściora B., *Rozdział V, § 19, Interpretacje przepisów prawa podatkowego*, w: *Prawo podatkowe*, red. P. Smoleń, W. Wójtowicz, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 226–233.
- Kucia-Guściora B., *Rozdział V, § 20, Współdziałanie*, w: *Prawo podatkowe*, red. P. Smoleń, W. Wójtowicz, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 234–238.
- Kucia-Guściora B., *Rozdział VII, § 30, Podatek dochodowy od osób prawnych*, w: *Prawo podatkowe*, red. P. Smoleń, W. Wójtowicz, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 361–390.

Kucia-Guściora B., *Rozdział IX, Międzynarodowe prawo podatkowe*, w: *Prawo podatkowe*, red. P. Smoleń, W. Wójtowicz, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 475–517.

Kucia-Guściora B., *Rozdział X, § 48 pkt III, Podatki pośrednie od gromadzenia kapitałów, § 49, Harmonizacja podatków bezpośrednich*, w: *Prawo podatkowe*, red. P. Smoleń, W. Wójtowicz, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 533–547.

Kucia-Guściora B., *Tax Abolition Relief vs. Tax Fairness*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 14, nr 1, s. 233–249.

Kucia-Guściora B., *Ulga prorodzinna jako instrument polityki prorodzinnej: ewolucja i stan obecny na tle praktyki stosowania prawa podatkowego*, w: *Bezpieczeństwo rodziny wobec współczesnych wyzwań*, red. W. Lis, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 235–256.

### III

Kucia-Guściora B., *Witold Krzyżanowski (1897–1972)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 133–138.

### VII

*Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Odpowiedzialność w prawie podatkowym*, red. B. Kucia-Guściora, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 240.

### Kuć Małgorzata

#### II

Kuć M., *The Role of Post-Penitentiary Assistance in Counteracting the Social Stigmatisation and Marginalisation of Former Convicts Released from Penitentiary Facilities*, Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2021, t. 16, nr 18 (1), s. 149–164.

Kuć M., *Środki oddziaływania penitencjarnego na gruncie kodeksu karnego wykonawczego*, w: *O więzieniu interdyscyplinarnie*, red. J.D. Pol, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Wydawnictwo Episteme, Warszawa 2021, s. 25–60.

### Kułek-Krzysiak Katarzyna

#### II

Kułek-Krzysiak K., *The Concept of Extended Producer Responsibility – the Example of a Deposit-Return System*, *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 2021, t. 19, nr 2, s. 117–127.

Kułek-Krzysiak K., Haładyj A., *Pet Welfare in Municipal Adaptation Plans: Case of Poland*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2021, t. 30, nr 3, s. 95–107.

### Kuś Bartosz

#### II

Kuś B., *Komentarz do działu II, rozdz. 13 (art. 154–159)*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2021, s. 245–254.



Kuś B., *Komentarz do działu II, rozdz. 13 (art. 163–163a)*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2021, s. 257–259.

Kuś B., *Komentarz do działu X (art. 268a–269)*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2021, s. 446–450.

Kuś B., Skóra A., *Komentarz do działu II, rozdział 13 (art. 161)*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2021, s. 245–254.

#### IV

Kuś B., *Opodatkowanie nabycia nieruchomości w drodze działu spadku. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2015 r. (II FSK 2133/13, LEX nr 1808541)*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2021, t. 30, nr 1, s. 415–427.

#### Kwiecień Sebastian

##### II

Kwiecień S., *Kontrola stemplowa umów sprzedaży nieruchomości sporządzanych przed notariuszem w świetle przepisów ustawy o opłatach stemplowych z 1926 r. – studium przypadków*, *Studia Prawnicze KUL* 2021, nr 1, s. 165–183.

#### Leraczyk Izabela

##### I

Leraczyk I., *Rzymskie prawo karne. Bibliografia*, Werset, Lublin 2021, ss. 218.

#### VII

*Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 334.

#### Lewandowski Paweł

##### II

Lewandowski P., *Financial Support of Accused Clerics of Sexual Abuses of Minors. An Outline*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 14, nr 2, s. 317–325.

Lewandowski P., *The Obligation to Lead a Holy Life for Those Dispensed from Celibacy*, *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 2021, t. 16, nr 18 (2), s. 181–191.

##### V

Lewandowski P., *Śp. Zenon Kardynał Grocholewski (1939–2020)*, *Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich* 2021, t. 31, nr 34, s. 197–200.

## Lis Artur

### II

Lis A., *Borzykowski przywilej immunitetowy – na drodze do emancypacji Kościoła w Polsce piastowskiej*, *Roczniki Administracji i Prawa* 2021, t. 21, nr 4, s. 15–26.

## Lis Wojciech

### II

Lis W., *Działania władz polskich na rzecz ochrony polskiego dziedzictwa kulturowego na Litwie*, w: *Kultura polska na Litwie*, red. W. Lis, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 249–278.

Lis W., *Enforcement of the Obligation to Maintain Contact with a Child*, *Białostockie Studia Prawnicze* 2021, nr 5, s. 197–211.

Lis W., *Komentarz do działu VIII. Skargi i wnioski. Rozdział IV. Udział prasy i organizacji społecznych (art. 248–251)*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2021, s. 385–396.

Lis W., *Komentarz do działu VIII. Skargi i wnioski. Rozdział V. Przyjmowanie skarg i wniosków (art. 253–256)*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2021, s. 397–402.

Lis W., *Komentarz do działu VIII. Skargi i wnioski. Rozdział VI. Nadzór i kontrola (art. 257–259)*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. 3, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2021, s. 403–411.

Lis W., *Odpowiedzialność mass mediów za informacje w sytuacjach kryzysowych*, w: *Polski system medialny w procesie zmian*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2021, s. 177–196.

Lis W., *Prawa i obowiązki ojca wobec dziecka poczętego*, w: *Bezpieczeństwo rodziny wobec współczesnych wyzwań*, red. W. Lis, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 27–49.

### VII

*Bezpieczeństwo rodziny wobec współczesnych wyzwań*, red. W. Lis, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 418.

*Kultura polska na Litwie*, red. W. Lis, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 547.

## Markiewicz Tymon

### II

Markiewicz T., *Bezpośredni zakaz reformationis in peius a rozstrzygnięcia sądu odwoławczego w przedmiocie kosztów procesu*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2021, z. 1, s. 85–96.

Markiewicz T., *Charakter żądania ponownego przesłuchania małoletniego pokrzywdzonego w trybie art. 185a Kodeksu postępowania karnego*, *Palestra* 2021, nr 4, s. 32–41.

Markiewicz T., *Dopuszczalność stosowania skargi w innych postępowaniach represyjnych oraz postępowaniach, w których stosuje się odpowiednio przepisy KPK (rozdział VII)*, w: *Skarga*

- na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 139–167.
- Markiewicz T., *Kasacja nadzwyczajna w postępowaniu dyscyplinarnym adwokatów*, Monitor Prawniczy 2021, nr 3, s. 153–158.
- Markiewicz T., *Opracowanie wyników badań aktowych dotyczących wyroków konsensualnych (rozdział IX)*, w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 219–237.
- Markiewicz T., *Skarga na wyrok sądu odwoławczego w świetle zasady rzetelnego procesu z art. 6 EKPC*, Roczniki Nauk Prawnych 2021, t. 31, nr 4, s. 39–54.
- Markiewicz T., *Specyfika funkcjonowania skargi na wyrok sądu odwoławczego uchylający wyrok wydany w postępowaniach konsensualnych*, w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 113–128.
- Markiewicz T., Wąsek-Wiaderek M., *Porównanie czasu trwania postępowania skargowego oraz średniego czasu ponownego rozpoznania sprawy po wydaniu wyroku kasatoryjnego (rozdział XII)*, w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 303–330.

### Mełgieś Katarzyna

#### II

- Mełgieś K., *Prawne determinanty funkcjonowania aptek ogólnodostępnych a bezpieczeństwo pacjenta*, Roczniki Nauk Prawnych 2021, t. 31, nr 2, s. 43–60.

### Miaskowska-Daszkiewicz Katarzyna

#### II

- Miaskowska-Daszkiewicz K., *Compulsory Vaccinations against Covid-19 versus the Right to Respect for Private Life*, Medicine Law & Society 2021, t. 14, nr 2, s. 419–437.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., *Obowiązkowe szczepienia ochronne a formalna przesłanka klauzuli limitacyjnej konstytucyjnych praw i wolności*, Acta Iuridica Resoviensia 2021, t. 35, nr 4, s. 268–279.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., Przywora B., *Zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków przez organ regulacyjny a konstytucyjne rozumienie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Zeszyty Prawnicze BAS 2021, nr 3 (71), s. 37–54.

### Mikołajczuk Krzysztof

#### II

- Mikołajczuk K., *Kryminologiczne aspekty bezdomności. Wybrane zagadnienia*, Kościół i Prawo 2021, t. 10, nr 2, s. 213–224.

### Misztal Henryk

#### III

Misztal H., Zawiaślak M., Czesław Strzeszewski (1903–1999), w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 263–271.

### Misztal-Konecka Joanna

#### I

Misztal-Konecka J., *Leksykon cywilnego postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego. Podstawowe pojęcia*, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 300.

#### III

Misztal-Konecka J., Ignacy Czuma (1891–1963), w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 23–35.

Misztal-Konecka J., Roman Longchamps de Bérier (1883–1941), w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 147–160.

#### VII

*Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 334.

Drózdź-Chmiel K., Woś P., *Leksykon postępowania nieprocesowego. Podstawowe pojęcia*, red. J. Misztal-Konecka, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 212.

### Münnich Monika

#### II

Münnich M., *Aksjologia zewnętrzna klauzul generalnych obowiązujących w polskim prawie podatkowym*, Studia Prawnicze KUL 2021, nr 2, s. 153–168.

Münnich M., *The Concept of Subjective Rights in Tax Law*, Krytyka Prawa 2021, t. 13, nr 2, s. 111–129.

Münnich M., *Concordance of General Clauses in Tax Law*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 14, nr 2, s. 353–362.

Münnich M., Matysek G., *Tax Reliefs and Exemptions as the Public Subjective Rights of the Taxpayer*, Krytyka Prawa 2021, t. 13, nr 3, s. 211–227.

Münnich M., Matysek G., *Węzłowe problemy dotyczące praw podmiotowych podatników*, Roczniki Nauk Prawnych 2021, t. 31, nr 3, s. 57–75.

**Nowik Paweł**

**II**

- Nowik P., *Duchowy wymiar życia zawodowego a ustawodawstwo pracy w świetle myśli księdza Stefana Wyszyńskiego*, w: *Oblicza życia. Księga Jubileuszowa Profesor Doroty Kornas-Bieli*, red. E. Domagała-Zyśk, A. Borowicz, R. Kołodziejczyk, K. Martynowska, Wydawnictwo Episteme, Lublin 2021, s. 609–620.
- Nowik P., *Electronic Personhood for Artificial Intelligence in the Workplace*, *Computer Law & Security Review* 2021, t. 42, artykuł nr 105584.
- Nowik P., *Formacja intelektualna ks. Stefana Wyszyńskiego w dziedzinie pracy ludzkiej i ustawodawstwa pracy – okresy II RP i II wojny światowej*, *Kościół i Prawo* 2021, t. 10, nr 1, s. 195–226.

**Orzeszyna Krzysztof**

**II**

- Orzeszyna K., *Universalism of Human Rights: Notion of Global Consensus or Regional Idea*, *Review of European and Comparative Law* 2021, t. 46, nr 3, s. 165–176.
- Orzeszyna K., Tabaszewski R., *The Legal Aspects of Activities Taken by Local Authorities to Promote Sustainable Development Goals: Between Global and Regional Regulations in Poland*, *Lex Localis-Journal of Local Self-Government* 2021, t. 19, nr 4, s. 1043–1063.

**III**

- Orzeszyna K., *Józef Florczak (1887–1943)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 67–70.

**Parchomiuk Jerzy**

**II**

- Parchomiuk J., *Interpretacja pojęcia „osoby samotnie wychowującej dziecko” w świetle przepisów o świadczeniach rodzinnych. O granicach wykładni w prawie administracyjnym*, w: *Bezpieczeństwo rodziny wobec współczesnych wyzwań*, red. W. Lis, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 267–282.

**Parol Agnieszka**

**II**

- Parol A., *Dychotomiczny podział referendów dotyczących integracji europejskiej. Europejskie referenda bottom-up*, *Przegląd Sejmowy* 2021, nr 3, s. 37–61.

**Potrzeszcz Jadwiga**

**II**

- Potrzeszcz J., *Legal Security in the Interpretation of Tax Law*, *TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie* 2021, t. 14, nr 2, s. 421–434.

### III

- Potrzeszcz J., *Aleksander Wóycicki (1878–1954)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 305–315.
- Potrzeszcz J., *Antoni Szymański (1881–1942)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 275–284.
- Potrzeszcz J., *Law and Morality*, w: *Political Ethics*, red. P. Świercz, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie, Kraków 2021, s. 347–384.
- Potrzeszcz J., *Prawo i moralność*, w: *Etyka polityczna*, red. P. Świercz, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie, Kraków 2021, s. 357–373.

### Pyter Magdalena

#### I

- Pyter M., Balicki A., Zięba B., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 997.

#### II

- Pyter M., *Teacher Training College of the Jagiellonian University as an Example of Special-Purpose Training Institution within the Tertiary Education System of the Second Republic of Poland*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2021, t. 30, nr 4, s. 473–489.

### Reydans Luc

#### II

- Reydans L., *'More Than a Million': the Politics of Accounting for the Dead of the Rwandan Genocide*, *Review of African Political Economy* 2021, t. 48, nr 168, s. 235–256.

### Romanko Agnieszka

#### II

- Romanko A., *The Principle of Independence and Autonomy of Church and State in the Social Teaching of the Roman Catholic Church*, *TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie* 2021, t. 14, nr 1, s. 329–335.

#### VII

- Bezpieczeństwo prawne państwa i podatnika a sprawiedliwy system podatkowy*, red. A. Romanko, J. Krukowski, M. Sitarz, *Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, Lublin 2020, ss. 236.

### Sienkiewicz Tomasz

#### II

- Sienkiewicz T., *Prawo człowieka chorego psychicznie do obrony w postępowaniu w sprawach o wykroczenia a próba wprowadzenia zasady domniemania winy*, *Roczniki Nauk Prawnych* 2021, t. 31, nr 1, s. 113–136.

## Sitarz Mirosław

### II

Sitarz M., *The Right of Christ's Faithful to the Holy Sacraments during Pandemic Conditions*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 14, nr 1, s. 337–344.

Sitarz M., *Wkład Biskupa Walentego Wójcika na rzecz Soboru Watykańskiego II i reformy prawa kanonicznego*, w: *Biskup Walenty Wójcik (1914–1990). Materiały z sesji naukowej w Sandomierzu dnia 22 listopada 2014 roku*, red. W. Gałązka, Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu, Sandomierz 2021, ss. 46–75.

### III

Sitarz M., *Jan Wiślicki (1879–1944)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Lerczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 293–301.

### VII

*Bezpieczeństwo prawne państwa i podatnika a sprawiedliwy system podatkowy*, red. A. Romancko, J. Krukowski, M. Sitarz, Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2020, ss. 236.

## Skorupa Ambroży

### I

Skorupa A., *Podstawy ekonomiczne realizacji charyzmatu i misji w instytucjach zakonnych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 74.

### II

Skorupa A., *Kanoniczno-prawne obszary dialogu w życiu zakonnym*, Kościół i Prawo 2021, t. 10, nr 2, s. 181–194.

Skorupa A., *Udział świeckich w misji Zgromadzenia według błogosławionego Franciszka Jordana*, *Studia Salvatoriana Polonica* 2021, t. 15, s. 47–56.

### III

Skorupa A., *Jan Roth (1870–1944)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Lerczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 243–247.

## Skwarzyński Michał

### II

Skwarzyński M., *Podmiotowe granice wolności słowa w wypowiedziach publicznych*, *Prawo w Działaniu* 2021, t. 48, s. 261–271.

Skwarzyński M., *Raport McCarricka – komentarz do „sensacyjnych” zarzutów medialnych wobec Kardynała Dziwisza (McCarrick Report – Commentary on „Sensational” Media Accusations against Cardinal Dziwisz)*, *Fides, Ratio et Patria. Studia Toruńskie* 2021, nr 14, s. 98–129.

## Sławicki Piotr

### I

Sławicki P., Banasik P., Kędzierski P., Morawska S., Panfil M., *Metodyka postępowania przedsięwzięcia w sprawach wierzytelności przeterminowanych*, red. P. Banasik, S. Morawska, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 260.

### II

Sławicki P., *Doręczenia tytułów wykonawczych powstałych w postępowaniu mediacyjnym i arbitrażowym*, Kwartalnik ADR. Arbitraż i Mediacja 2021, nr 4, s. 23–31.

Sławicki P., Sławicki P., *Doręczenia pism za pośrednictwem komornika sądowego w postępowaniu nieprocesowym*, Przegląd Sądowy 2021, nr 2, s. 20–32.

Sławicki P., *Prawo do swobodnego wyboru pełnomocnika w postępowaniu mediacyjnym. Uwagi na tle wyroku TSUE z dnia 14 maja 2020 r., C-667/18*, Studia Prawnicze KUL 2021, nr 1, s. 293–305.

Sławicki P., Sławicki P., *Niedopuszczalność zaskarżenia niedokonania z urzędu wpisu hipoteki przymusowej przy odłączeniu części nieruchomości i założeniu dla niej nowej księgi wieczystej – glosa – III CZP 77/19*, Monitor Prawniczy 2021, nr 12, s. 660–667.

## Smarzewski Marek

### II

Smarzewski M., *Przesłanki wniesienia skargi na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego (rozdział II)*, w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 19–48.

Smarzewski M., Dzierżanowska J., *Powody wydawania wyroków kasatoryjnych w praktyce orzeczniczej sądów odwoławczych apelacji lubelskiej i ich ocena z perspektywy orzecznictwa Sądu Najwyższego (rozdział VIII)*, w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 171–217.

## Smoleń Paweł

### I

Smoleń P., *Finansowoprawne uwarunkowania działalności uniwersytetów publicznych w Polsce*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2021, ss. 366.

Smoleń P., Bogucki S., Liszewski G., Szczygieł J., Winiarski K., *Podatek od spadków i darowizn. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, ss. 488.

### II

Smoleń P., *Instrumenty polityki społecznej w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych. Próba weryfikacji wybranych rozwiązań*, Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych 2021, t. 8, nr 300, s. 16–23.

Smoleń P., *Rozdział VIII. Podatek od spadków i darowizn. Karta podatkowa*, w: *Prawo podatkowe*, red. P. Smoleń, W. Wójtowicz, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 443–461.

Smoleń P., Świstak M., *The Idea of Universitas Studiorum in View of the Principle Guidelines of the Act 2.0. Some Reflections on the Mission of the Contemporary University*, Roczniki Humanistyczne 2021, t. 69, nr 2, s. 213–242.



- Smoleń P., Świstak M., *Opodatkowanie wyrobisk górniczych. Niekończące się kontrowersje?, Nieruchomości@*. Kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości 2021, s. 173–185.
- Smoleń P., Świstak M., *Property Tax Exemptions for Polish Higher Education Institutions. Problems and Dilemmas*, *Lex Localis-Journal of Local Self-Government* 2021, t. 19, nr 2, s. 377–395.
- Smoleń P., Świstak M., *Przekazanie przez uczelnię nieruchomości w posiadanie zależne a stosowanie zwolnienia podatkowego. Glosa częściowo krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 listopada 2019 r., I SA/Go 668/19*, *Studia Prawnicze KUL* 2021, nr 1, s. 307–320.
- Smoleń P., Świstak M., *Security of Public Funding and Transformation of Contemporary European Universities*, *TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie* 2021, t. 14, nr 1, s. 397–411.

## VII

*Prawo podatkowe*, red. P. Smoleń, W. Wójtowicz, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 596.

### Stanisz Piotr

## II

- Stanisz P., *The Challenge of Equality of Rights: The Legal Status of Religious Minorities in Poland*, w: *The Legal Status of Old and New Religious Minorities in the European Union. Le statut juridique des minorités religieuses anciennes et nouvelles dans l'Union européenne*, red. M. Ventura, Editorial Comares, Granada 2021, s. 249–264.
- Stanisz P., *Ograniczenia wolności kultu religijnego w czasie pandemii COVID-19: między konstytucyjnością a efektywnością*, *Przegląd Sejmowy* 2021, nr 3, s. 143–165.
- Stanisz P., Abramowicz A., *Ksiądz Profesor Henryk Misztal (1936–2020): Człowiek – Kapłan – Uczony – Nauczyciel*, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2021, t. 24, s. 7–23.
- Stanisz P., Fiejdasz-Buczek L., *In memoriam. Ks. prof. dr hab. Henryk Misztal 1936–2020*, *Studia Prawnicze KUL* 2021, nr 1, s. 5–16.

## III

- Stanisz P., Abramowicz A., *Andrzej Micheletti (1864–1928?)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 163–166.
- Stanisz P., Abramowicz A., Fiejdasz-Buczek L., *Henryk Misztal (1936–2020)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 175–190.

### Staszewski Wojciech

## II

- Staszewski W.Sz., *Der Einfluss des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrages auf die Anfang der 1990er Jahre geschlossenen bilateralen Verträge Polens über Freundschaft und Zusammenarbeit*, w: *Akt der guten Nachbarschaft: 30 Jahre Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen Polen und Deutschland*, red. J. Barcz, K. Ruchniewicz, Dom Wydawniczy ELIPSA, Wrocław–Warszawa 2021, s. 144–158.

Staszewski W.Sz., *Traktat polsko-niemiecki z 1991 r. i jego wpływ na zawarcie przez Polskę na początku lat 90. XX wieku dwustronnych traktatów o przyjaźni i współpracy*, w: *Akt dobrosąsiedzki: 30 lat Traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, red. J. Barcz, K. Ruchniewicz, Dom Wydawniczy ELIPSA, Wrocław-Warszawa 2021, s. 137–150.

### III

Staszewski W.Sz., *Antoni Deryng (1901–1978)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 47–54.

### VII

*Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 334.

## Stepnowska Marta

### II

Stepnowska M., *Dopuszczalność stosowania przepisów prawa spółdzielczego do trybu likwidacji fundacji. Rozważania w kontekście poglądów Henryka Ciocha*, *Przegląd Sejmowy* 2021, nr 4, s. 175–188.

## Sura Rafał

### II

Sura R., *Europejski wymiar funkcji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 4072, *Przegląd Prawa i Administracji* 2021, nr 127, s. 513–526.

Sura R., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, *Przegląd Sejmowy* 2021, nr 4, s. 105–122.

## Swenson Delaine

### II

Swenson D., *United States Supreme Court Approach to First Amendment Freedom of Religion in Response to the COVID Pandemic*, *Review of European and Comparative Law* 2021, t. 46, nr 3, s. 237–261.

## Szachoń-Pszenny Anna

### II

Szachoń-Pszenny A., *Zintegrowane zarządzanie granicami Unii Europejskiej a odpowiedzialność FRONTEX-u i państw członkowskich z uwzględnieniem wpływu COVID-19*, *Wschodni Rocznik Humanistyczny* 2021, t. 18, nr 4, s. 101–121.

## Szarek-Zwijacz Anna

## III

Szarek-Zwijacz A., *Bronisław Bouffał (1867–1949)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 17–21.

## Szczoł Elżbieta

## II

Szczoł E., *Death in Times of SARS-CoV-2 Pandemic. Legal Regulations of the Burial of the COVID-19 Deceased in Poland*, *Review of European and Comparative Law* 2021, t. 47, nr 4, s. 135–156.

Szczoł E., *“Person” in the Polish Family and Guardianship Code*, *Philosophy and Canon Law* 2021, nr 7 (2), s. 1–15.

Szczoł E., *Separacja małżeńska – fikcja nierozzerwalności czy szansa trwałości związku?*, *Ius Matrimoniale* 2021, t. 32, nr 2, s. 49–72.

## Szeleszczuk Damian

## II

Szeleszczuk D., *Przepadek i środki kompensacyjne*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 497–540.

Szeleszczuk D., *Przepisy ogólne dotyczące żołnierzy*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1644–1689.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko mieniu wojskowemu*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1582–1594.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko obowiązkowi pełnienia służby wojskowej*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1689–1705.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko obronności*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 970–993.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1305–1327.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko zasadom dyscypliny wojskowej*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1705–1721.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko zasadom obchodzenia się z uzbrojeniem i uzbrojonym sprzętem wojskowym*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1727–1734.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko zasadom pełnienia służby*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1739–1751.

Szeleszczuk D., *Przestępstwa przeciwko zasadom postępowania z podwładnymi*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1721–1727.

Szeleszczuk D., *Środki karne*, w: *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 426–497.

#### IV

Szeleszczuk D., *Gloss to the Judgment of the Supreme Court of Poland of 16 April 2019, ref. no. VI KA 5/19*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 14, nr 2, s. 525–534.

#### Szewczak Marcin

#### II

Szewczak M., *The Economic Network of the Three Seas Regions as a Legal Instrument of Macro-Regional Development*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 16, nr 1, s. 453–462.

Szewczak M., *Prawne aspekty wdrożenia systemu Compliance w sektorze publicznym na przykładzie sektora górniczego*, Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego 2021, t. 16, nr 18 (2), s. 347–370.

#### Tabaszewski Robert

#### II

Tabaszewski R., *Prawne aspekty honorowania i posługiwania się papieskimi orderami i odznaczeniami w Polsce*, Studia z Prawa Wyznaniowego 2021, t. 24, s. 379–404.

Tabaszewski R., *Status prawny kuracjusza jako osoby korzystającej z rehabilitacji leczniczej w systemie ubezpieczenia społecznego rolników*, Civitas et Lex 2021, nr 4 (32), s. 57–69.

Tabaszewski R., *Współpraca FAO i UE w zapewnieniu „Zielonego Ładu” i realizacji Agendy 2030*, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia 2021, nr 76 (2), s. 149–184.

Tabaszewski R., Machowicz K., *Porozumienie Republiki Armenii i Republiki Azerbejdżanu z 9 listopada 2020 r. w sprawie Górskiego Karabachu – charakter prawny oraz implikacje polityczne*, Studia Wschodnioeuropejskie 2021, nr 2 (14), s. 139–153.

Tabaszewski R., Kucharska K., Skoczylas A., *The Role of Nurses and Carers' Attitudes Towards Childhood Vaccination: Human Rights Perspective*, w: *Current Challenges of Human Rights, Rule of Law and Democracy*, red. R. Tabaszewski, E. Kazić-Çakar, N. Shulzhenko, M. Hypiak, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 69–82.

Tabaszewski R., Kazić-Çakar E., Shulzhenko N., Hypiak M., *Introduction*, w: *Current Challenges of Human Rights, Rule of Law and Democracy*, red. R. Tabaszewski, E. Kazić-Çakar, N. Shulzhenko, M. Hypiak, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 9–11.

#### VII

*Current Challenges of Human Rights, Rule of Law and Democracy*, red. R. Tabaszewski, E. Kazić-Çakar, N. Shulzhenko, M. Hypiak, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, ss. 264.

#### Telusiewicz Piotr

#### II

Telusiewicz P., *Dowód z zeznań świadka w formie pisemnej – praktyczne aspekty dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu*, Krytyka Prawa 2021, nr 2, s. 145–157.

Telusiewicz P., *Wychowanie co najmniej czworga dzieci przez matkę lub ojca jako przesłanka do przyznania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego*, w: *Bezpieczeństwo rodziny wobec współczesnych wyzwań*, red. W. Lis, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 257–266.

### Trzebiatowski Marcin

#### II

Trzebiatowski M., *Umieszczenie w zgłoszeniu patentowym rysunku bez wskazania na jego twórcę. Ocena cywilnoprawna i prawno-karna (na tle przypadku empirycznego)*, *Prawo i Więzy* 2021, nr 4 (38), s. 164–186.

Trzebiatowski M., *Uwarunkowania prawne oznakowania towarów na rynku UE oznaczeniem typu „Made in” (cz. 1)*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2021, nr 2, s. 2–11.

Trzebiatowski M., *Uwarunkowania prawne oznakowania towarów na rynku UE oznaczeniem typu „Made in” (cz. 2)*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2021, nr 3, s. 28–39.

### Trzewik Jacek

#### II

Trzewik J., *On the Subject of Testamentary Burden against the Background of German Law*, *Review of European and Comparative Law* 2021, t. 47, nr 4, s. 83–105.

Trzewik J., *Ustanowienie fundacji w testamencie – czynność prawna mortis causa czy inter vivos?*, *Przegląd Sejmowy* 2021, nr 4, s. 189–203.

#### IV

Trzewik J., *Prawo do życia w czystym środowisku umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości jako dobro osobiste – glosa do zagadnienia prawnego zarejestrowanego w Sądzie Najwyższym, III CZP 27/20*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2021, nr 4, s. 57–63.

### Tylec Grzegorz

#### II

Tylec G., *Czy każde tłumaczenie jest utworem w rozumieniu prawa autorskiego? Uwagi na tle wybranych przykładów orzecznictwa sądowego*, w: *Tłumaczenie jako utwór chroniony prawem autorskim*, red. J. Błeszyńska-Wysocka, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 97–106.

Tylec G., *Nieuzasadnione blokowanie treści przez dostawców usług online jako naruszenie wolności wypowiedzi. Uwagi dotyczące implementacji art. 17 Dyrektywy w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym*, w: *Blaski i cienie współczesnego prawa autorskiego*, red. J. Błeszyńska-Wysocka, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa 2021, s. 83–112.

Tylec G., *Roszczenie o zapłatę godziwej rekompensaty za korzystanie z utworu osieroconego*, *Studia Prawnicze KUL* 2021, nr 1, s. 185–203.

Tylec G., *Zakres ochrony prawnej dobra osobistego w postaci prawa do życia w rodzinie*, w: *Bezpieczeństwo rodziny wobec współczesnych wyzwań*, red. W. Lis, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 149–168.

## Wąsek-Wiaderek Małgorzata

### II

- Wąsek-Wiaderek M., *Admissibility of Statements Obtained as a Result of "Private Torture" or "Private" Inhuman Treatment as Evidence in Criminal Proceedings: Emergence of a New European Standard?*, *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre 2021, t. 7, nr 1, s. 343–374.
- Wąsek-Wiaderek M., *A New Model of Appeal Proceedings in Criminal Cases: Acceleration v. Fairness? A Few Remarks from the Perspective of the Standards of Protecting Human Rights*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2021, t. 30, nr 4, s. 187–207.
- Wąsek-Wiaderek M., *Healthcare and Human Rights Requirements as Regards Detainees with Psychiatric Disturbances*, w: *Mental Health and Criminal Justice/Santé mentale et justice pénale. International and Domestic Perspectives on Defendants and Detainees with Mental Illness / Perspectives internationales et nationales sur les prévenus et les détenus atteints de maladie mentale*, red. P.H.P.H.M.C. van Kempen, M.J.M. Krabbe, Eleven Publisher, Hague 2021, s. 167–184.
- Wąsek-Wiaderek M., *Podsumowanie i wnioski (rozdział XIII)*, w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 331–343.
- Wąsek-Wiaderek M., *Skuteczność skargi i powody uwzględniania oraz oddalania skarg w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego w latach 2016–2019 (rozdział XI)*, w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 265–301.
- Wąsek-Wiaderek M., *Specyfika funkcjonowania skargi na wyrok sądu odwoławczego uchylający wyrok łączny (rozdział VI)*, w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 129–138.
- Wąsek-Wiaderek M., *Strasburg a Luksemburg. Komplementarny czy konkurencyjny standard wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych*, w: *Europejskie gwarancje prawidłowego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych*, red. D. Czerniak, J. Skorupka, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 27–47.
- Wąsek-Wiaderek M., *Wprowadzenie skargi na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego do polskiego postępowania karnego i jej miejsce w systemie środków zaskarżenia (rozdział I)*, w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 3–17.
- Wąsek-Wiaderek M., Duda P., *Defendants and Detainees with Psychiatric Disturbances in the Criminal Process and in the Prison system of Poland*, w: *Mental Health and Criminal Justice/Santé mentale et justice pénale. International and Domestic Perspectives on Defendants and Detainees with Mental Illness / Perspectives internationales et nationales sur les prévenus et les détenus atteints de maladie mentale*, red. P.H.P.H.M.C. van Kempen, M.J.M. Krabbe, Eleven Publisher, Hague 2021, s. 411–433.

### VII

- Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 396.

## Wiak Krzysztof

### II

- Wiak K., *Judgement of the Polish Constitutional Tribunal of 22 October 2020 (K 1/20) on Eugenic Abortion*, TEKA Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2021, t. 14, nr 2, s. 491–501.
- Wiak K., *Określoność przestępstwa jako gwarancja bezpieczeństwa prawnego*, w: *Prawo a bezpieczeństwo*, t. 1, red. A. Baryłka, K. Konopka, Oficyna Wydawnicza CRB, Warszawa 2021, s. 253–274.
- Wiak K., *Problems of Criminalisation of Terrorist Behaviours*, w: *Criminalisation. Ideas and Restrictions*, red. J. Piskorski, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2021, s. 417–431.

### VII

- Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 1808.

## Widło Jacek

### II

- Widło J., *Obwieszczenie Prezydenta RP o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym – akt urzędowy czy czynność urzędowa?*, *Studia Prawnicze KUL* 2021, nr 2, s. 249–263.
- Widło J., *Umowa agencjna*, w: *Umowy w obrocie gospodarczym. Wzory. Komentarze. Orzecznictwo*, red. A. Kidyba, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 172–193.
- Widło J., *Umowa komisji sprzedaży*, w: *Umowy w obrocie gospodarczym. Wzory. Komentarze. Orzecznictwo*, red. A. Kidyba, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 194–204.
- Widło J., *Umowa komisji zakupu*, w: *Umowy w obrocie gospodarczym. Wzory. Komentarze. Orzecznictwo*, red. A. Kidyba, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 205–215.
- Widło J., *Zabezpieczenia rzeczowe dotyczące spółdzielni w orzecznictwie sądowym – wybrane zagadnienia*, *Przegląd Sejmowy* 2021, nr 4, s. 205–219.

### III

- Widło J., *Aleksander Kunicki (1908–1984)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 141–144.

## Witczak Hanna

### I

- Witczak H., Kawalko A., *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 7, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 300.

### II

- Witczak H., *The Legal Status of Minor Testator's Parents Deprived of Parental Authority in Intestate Succession. Some Remarks on the Solutions in Polish, Russian, and Italian Law*, *Review of European and Comparative Law* 2021, t. 47, nr 4, s. 107–134.

Witczak H., *Mater semper certa (non) est. Dylematy dotyczące rodzicielstwa w dobie dostępności technik medycznie wspomaganey prokreacji w poglądach Henryka Ciocha*, Przegląd Sejmowy 2021, nr 4, s. 221–253.

Witczak H., Kawałko A., *Obowiązek alimentacyjny. Komentarz do art. 128–144(1) KRO*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Habdas, M. Fras, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 1362–1506.

Witczak H., Kawałko A., *Rodzice i dzieci. Komentarz do art. 61(7)–86 KRO*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Habdas, M. Fras, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 672–849.

### Woch Katarzyna

#### II

Woch K., *Kompetencje asystenta sędziego w postępowaniu cywilnym*, w: *Nowelizacja postępowania cywilnego. Wpływ na praktykę sądową*, red. M. Białecki, S. Kotas-Turoboyska, F. Manikowski, E. Szczepanowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 395–410.

### Wojciechowski Grzegorz

#### III

Wojciechowski G., *Jan Nowicki (1894–1973)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 193–200.

Wojciechowski G., *Józef Rybczyk (1912–1983)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 251–260.

Wojciechowski G., *Piotr Hemperek (1931–1992)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 99–108.

### Woś Paulina

#### I

Woś P., Dróżdź-Chmiel K., *Leksykon postępowania nieprocesowego. Podstawowe pojęcia*, red. J. Misztal-Konecka, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 212.

#### II

Woś P., *Rozdział XXXIV. Postępowanie upadłościowe wobec zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji*, w: *MERITUM. Prawo restrukturyzacyjne i prawo upadłościowe*, red. I. Gil, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 1137–1147.

#### IV

Woś P., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 2019 r. III UZP 2/19, Prawo i Wiąż* 2021, nr 1 (35), s. 265–276.



**Wrzaszcz Paweł**

**I**

Wrzaszcz P., *Leksykon prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego. Podstawowe pojęcia*, red. J. Misztal-Konecka, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 306.

**II**

Wrzaszcz P., *Rozdział XXXV. Postępowanie upadłościowe wobec emitentów obligacji*, w: *MERITUM. Prawo restrukturyzacyjne i prawo upadłościowe*, red. I. Gil, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 1149–1157.

**Wrzosek Stanisław**

**II**

Wrzosek S., *Koncepcja współzarządzania w administracji publicznej – ujęcie z punktu widzenia nauki administracji*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 4058. Prawo 2021, nr 333, s. 477–487.

Wrzosek S., *Miejsce nauki administracji w systemie nauk prawno-administracyjnych*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piech, P. Gołaszewski, M. Cherka, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 67–75.

Wrzosek S., *Nauka administracji jako subdyscyplina łącząca nauki prawne i nauki o zarządzaniu*, *Studia Prawnicze KUL* 2021, nr 3, s. 197–212.

**Zakrzewski Piotr**

**II**

Zakrzewski P., *Ekspertyza na temat warunków zwrotu zgromadzonych udziałów członkowskich w spółdzielniach mieszkaniowych oraz ich przeznaczenia po śmierci członka spółdzielni. Opinie i ekspertyzy OE-368*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, październik 2021, s. 1–16.

Zakrzewski P., *Komentarz do wyroku SN z 10 stycznia 2020 r. I CSK 734/18, OSG 2020, nr 7, s. 41*, *Rocznik Orzecznictwa i Piśmiennictwa z zakresu Prawa Spółdzielczego oraz Prawa Spółek Handlowych* 2020, t. 11, s. 111–115.

Zakrzewski P., *Obrót detaliczny produktami leczniczymi*, *Roczniki Nauk Prawnych* 2021, t. 31, nr 2, s. 97–121.

Zakrzewski P., *Opieka nad małoletnim. Rozdział I. Ustanowienie opieki. Komentarz do art. 145–153*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Habdas, M. Fras, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 1510–1546.

Zakrzewski P., *Opieka nad małoletnim. Rozdział II. Sprawowanie opieki. Komentarz do art. 154–164*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Habdas, M. Fras, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 1547–1596.

Zakrzewski P., *Opieka nad małoletnim. Rozdział III. Nadzór nad sprawowaniem opieki. Komentarz do art. 165–168*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Habdas, M. Fras, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 1597–1604.

Zakrzewski P., *Opieka nad małoletnim. Rozdział IV. Zwolnienie opiekuna i ustanie opieki. Komentarz do art. 169–174*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Habdas, M. Fras, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 1606–1621.

Zakrzewski P., *Opieka nad ubezwłasnowolnionym całkowicie. Komentarz do art. 175–177*, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Habdas, M. Fras, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 1622–1627.

Zakrzewski P., *Utwór i nośnik utworu fotograficznego w działalności muzeów i archiwów kościelnych*, *Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne* 2021, t. 117, s. 289–302.

### Zarębski Tomasz

#### II

Zarębski T., *Klauzule niedozwolone w umowach o świadczenie usług edukacyjnych*, *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* 2021, t. 16, nr 18 (1), s. 323–339.

### Zawiślak Michał

#### I

Zawiślak M., *Fundusz Kościelny w latach 1950–1989*, Wydawnictwo Academicon, Lublin 2021, ss. 406.

#### III

Zawiślak M., Misztal H., *Czesław Strzeszewski (1903–1999)*, w: *Dziekani Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, wyd. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin 2021, s. 263–271.

### Zbiciak Adrian

#### I

Zbiciak A., Gądzik Z., *Prawo karne. Kazusy materialno-procesowe*, C.H. Beck, Warszawa 2021, ss. 218.

#### II

Zbiciak A., *Wyroki kasatoryjne wydawane w postępowaniu w przedmiocie wydania wyroku łącznego – omówienie wyników badań (rozdział X)*, w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 239–264.

Zbiciak A., *Zakres kognicji Sądu Najwyższego przy rozpoznawaniu skargi (rozdział IV)*, w: *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej. Teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 73–112.

### Zdanikowski Paweł

#### I

Zdanikowski P., *Następstwo prawne na wypadek śmierci po wspólnikach i akcjonariuszach spółek handlowych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2021, ss. 410.

#### II

Zdanikowski P., Konecki J., Pietrzak A., Nozdryn-Płotnicki R., *Optymalny model uzasadnienia orzeczenia sądu – prezentacja wyników badań*, Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury 2021, nr 4, s. 97–111.

IV

Zdanikowski P., *Gloss to the Resolution of the Supreme Court of 26 February 2021, III CZP 24/20 [on the Interpretation of the Will]*, Review of European and Comparative Law 2021, t. 47, nr 4, s. 235–244.

**Żak Dariusz**

II

Żak D., *Bezpieczeństwo danych osobowych w procesie wykrywczym*, w: *Prawo a kryminalistyka*, red. K. Konopka, Centrum Rzecznawstwa Budowlanego, Warszawa 2021, s. 161–193.



# Spis treści

## STUDIA I ARTYKUŁY

MICHAŁ JĘDRZEJCZYK, STANISŁAW DZIWIŚ

The impact of the principle of collegiality on the functioning of the Supreme Audit Office..... 7

Wpływ zasady kolegalności na funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli

Влияние принципа коллегиальности на функционирование Верховной контрольной палаты Польши

Вплив принципу колегалності на функціонування Верховної палати контролю Польщі

ANETA KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, ANNA BARCZAK

Prawo własności jako konstytucyjne prawo podmiotowe a zasada proporcjonalności –  
zagadnienia administracyjnoprawne ..... 23

Property right as a constitutional subjective right and the principle of proportionality –  
administrative-legal considerations

Право собственности как конституционное субъективное право и принцип  
пропорциональности – административно-правовые вопросы

Право власності як конституційне суб'єктивне право та принцип пропорційності –  
адміністративно-правові питання

CZESŁAW KŁAK

Skutki wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie  
rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego (na przykładzie sprawy Kpt 1/20)..... 37

Consequences of instituting proceedings to settle a dispute over powers before the Constitutional  
Tribunal (the example of case Kpt 1/20)

Последствия возбуждения производства в Конституционном Трибунале по разрешению спора  
о компетенции (на примере дела Кпт 1/20)

Наслідки відкриття провадження у Конституційному Суді щодо вирішення питання про  
компетентність (на прикладі справи Кпт 1/20)

JAROSŁAW KOWALSKI

Wykorzystanie skargi międzypaństwowej w konflikcie armeńsko-azerbejdżańskim  
o Górski Karabach ..... 67

Use of an inter-state complaint in the Armenian-Azerbaijani conflict over Nagorno-Karabakh

Использование межгосударственной жалобы в армяно-азербайджанском конфликте  
в Нагорном Карабахе

Використання міждержавної скарги у вірмено-азербайджанському конфлікті навколо  
Нагірного Карабаху

PRZEMYSŁAW KRZYKOWSKI

Wybrane aspekty postępowania w sprawie ustalania i nakładania korekt finansowych  
w związku z nieprawidłowościami związanymi z udzielaniem zamówień  
w perspektywie finansowej na lata 2021–2027 ..... 89

Selected aspects of the procedure for determining and applying financial corrections in connection  
with irregularities related to the award of contracts in the financial perspective for the years 2021–2027

Отдельные аспекты порядка определения и применения финансовых корректировок в связи  
с нарушениями в отношении процедуры предоставления заказов в финансовой перспективе 2021–2027 гг.

Окремі аспекти порядку визначення та застосування фінансових корекцій у зв'язку  
з порушеннями, пов'язаними з укладанням контрактів у фінансовій перспективі на 2021–2027 рр.

TOMASZ SIENKIEWICZ

O potrzebie ustawowego doformalizowania charakteru prawnego wojewódzkiej ewidencji zabytków ..... 107

On the need for a statutory formalisation of the legal nature of the voivodeship monument records

О необходимости законодательного уточнения правовой природы воеводского учета памятников

Про необхідність законодавчого закріплення правової природи обласного реєстру пам'яток культури

DOMINIK TYRAWA

Problemy prawne związane z nadzorem nad spółką ważną dla rozwoju gminy ..... 133

Legal problems related to the supervision of a company important for the development of a municipality

Правовые вопросы, связанные с надзором за компанией, имеющей важное значение для развития гмины

Юридичні проблеми, пов'язані з наглядом за товариствами, важливими для розвитку муніципалітету (гміни)

## MATERIAŁY I GLOSY

ANDRZEJ KRASUSKI

Skutki prawne doręczenia decyzji administracyjnej pełnomocnikowi pocztowemu – glosa do wyroku NSA z dnia 8 lutego 2023 r., I OSK 2545/19 ..... 153

Legal effects of service of an administrative decision on a postal representative –

gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 8 February 2023, I OSK 2545/19

Правовые последствия вручения административного решения доверенному представителю почтовой службы – комментарий к решению Высшего Административного Суда от 8 февраля 2023 г., I OSK 2545/19

Правові наслідки вручення адміністративного рішення поштовому повноваженому – коментар до судового рішення Вищого адміністративного суду Польщі (NSA) від 8 лютого 2023 р., I OSK 2545/19

LIDIA PIOTROWSKA

Rozumienie pojęcia *przeznaczenie* w odniesieniu do terenu, nieruchomości, obiektu budowlanego oraz gruntu na płaszczyźnie wybranych aktów prawnych..... 173

Understanding the concept of *intended use* concerning land, real estate, buildings, and ground based on selected legal acts

Понимание понятия *целевое назначение* в отношении земель, недвижимости, объекта строительства и земельного участка на основе избранных законодательных актов

Розуміння поняття *призначення* щодо площі, нерухомості, будівель та земельних ділянок на основі окремих законодавчих актів

MAREK ZIELIŃSKI

Nietykalność archiwów Europejskiego Banku Centralnego przechowywanych przez krajowe banki centralne państw członkowskich – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-316/19, Komisja przeciwko Słowenii ..... 195

Inviolability of the archives of the European Central Bank kept by the national central banks of the Member States – remarks in the light of the judgement of the Court of Justice of 17 December 2020 in case C-316/19, Commission v. Slovenia

Неприкосновенность архивов Европейского центрального банка, хранящихся в национальных центральных банках государств-членов – замечания на фоне решения Суда Европейского Союза от 17 декабря 2020 года по делу C-316/19, Комиссия против Словении

Недоторканість архівів Європейського центрального банку, що зберігаються національними центральними банками держав-членів – зауваження на тлі рішення Суду ЄС від 17 грудня 2020 року у справі C-316/19, Комісія проти Словенії

**MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE**

ANDRZEJ POGŁÓDEK	
Ustawa Gruzji. O jawności wpływów zagranicznych .....	215
Law of Georgia. On transparency of foreign influence	
Закон Грузии. О прозрачности иностранного влияния	
Закон Грузії. Про прозорість іноземного впливу	

**SPRAWOZDANIA**

JULIA MICHAŁEK	
Sprawozdanie z IV Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Z dziejów bankowości – w setną rocznicę powstania Banku Polskiego S.A.,” Radom, 17 maja 2024 r. ....	227
Report from the 4th Polish National Scientific Conference entitled “From the history of banking – on the 100th anniversary of Bank Polski S.A.,” Radom, 17 May 2024	
Отчет о IV Всепольской научной конференции под названием «Из истории банковского дела – к 100-летию создания Польского Банка АО», Радом, 17 мая 2024 г.	
Звіт про IV Всепольську наукову конференцію “З історії банківської справи – до сотої річниці заснування Банку Польського БАТ (Banku Polskiego S.A.)”, Радом, 17 травня 2024 р.	

AGNIESZKA PAROL	
Sprawozdanie z uroczystości rozstrzygnięcia „Konkursu na najlepszą pracę dyplomową i doktorską w dziedzinie wysiedleń przymusowych oraz uchodźstwa”, Lublin, 15 grudnia 2023 r. ....	231
Report on the award ceremony of the “Competition for the best diploma thesis and doctoral thesis in the field of forced displacement and refugee studies”, Lublin, 15 December 2023	
Отчет о церемонии награждения победителей «Конкурса на лучшую дипломную работу и докторскую диссертацию в области принудительных выселений и беженства», Люблин, 15 декабря 2023 г.	
Звіт про церемонію нагородження “Конкурсу на кращу дипломну роботу та кандидатську дисертацію в сфері вимушеного переміщення та біженців”, Люблін, 15 грудня 2023 р.	

AGATA PYRZYŃSKA	
Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów”, Szczecin, 7 grudnia 2023 r. (webinarium) .....	237
Polish Nationwide Scientific Conference “Dilemmas Around the Constitutional Position of Self-Governments”, Szczecin, 7 December 2023 (webinar)	
Общепольская научная конференция «Дилеммы вокруг конституционного статуса самоуправлений», Щецин, 7 декабря 2023 г. (вебинар)	
Національна наукова конференція «Дилеми навколо конституційного становища органів місцевого самоврядування», Щецин, 7 грудня 2023 року (вебінар)	

ANDRZEJ WYDRA	
Sprawozdanie z XII Zjazdu Prawników-Administratywistów pt. „Administracyjnoprawne aspekty ograniczania konstytucyjnych praw i wolności”, Lublin, dnia 18–19 kwietnia 2024 r. ....	241
Report from the 12th Congress of Administrative Lawyers “Administrative-Law Aspects of Limiting Constitutional Rights and Freedoms”, Lublin, 18–19 April 2024	
Отчет о работе XII Съезда юристов-специалистов по административному праву под названием «Административно-правовые аспекты ограничения конституционных прав и свобод», Люблин, 18–19 апреля 2024 г.	
Звіт з XII Конгресу юристів-адміністративістів під назвою «Адміністративно-правові аспекти обмеження конституційних прав і свобод», Люблін, 18–19 квітня 2024 року	

## Z ŻYCIA WYDZIAŁU

PAWEŁ BUCOŃ

Diariusz. Kalendarium ważniejszych wydarzeń naukowych z udziałem pracowników Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL, kwiecień – czerwiec 2024 r. .... 247

Diary. Calendar of major scientific events with the participation of academic staff of the Faculty of Law, Canon Law and Administration of the John Paul II Catholic University of Lublin, April – June 2024

Календарь мероприятий. Главные научные события с участием сотрудников Факультета права, канонического права и администрации Люблинского католического университета Иоанна Павла II, апрель – июнь 2024 года

Журнал подій. Календар головних наукових заходів за участю співробітників факультету Права, Канонічного Права та Адміністрації Люблінського католицького університету Івана Павла II, квітень – червень 2024 р.

TYMON MARKIEWICZ

Bibliografia pracowników naukowych Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II za rok 2021 ..... 255

Bibliography of academic staff of the Institute of Canon Law of the Faculty of Law, Canon Law and Administration of the John Paul II Catholic University of Lublin for 2021

Библиография трудов научных сотрудников Института канонического права Факультета права, канонического права и администрации Люблинского католического университета Иоанна Павла II за 2021 год

Бібліографія наукових співробітників Інституту канонічного права Факультету права, канонічного права та адміністрації Люблінського католицького університету Івана Павла II за 2021 рік