

3(79) ■ 2023


BAS

ZESZYTY PRAWNICZE

BIURA ANALIZ SEJMOWYCH KANCELARII SEJMU

Mieszany system wyborczy w wyborach
do Sejmu

Poszerzenie zakresu kryminalizacji
naruszenia swobody głosowania

Działania prawne i naprawcze wobec szkód
w środowisku wodnym

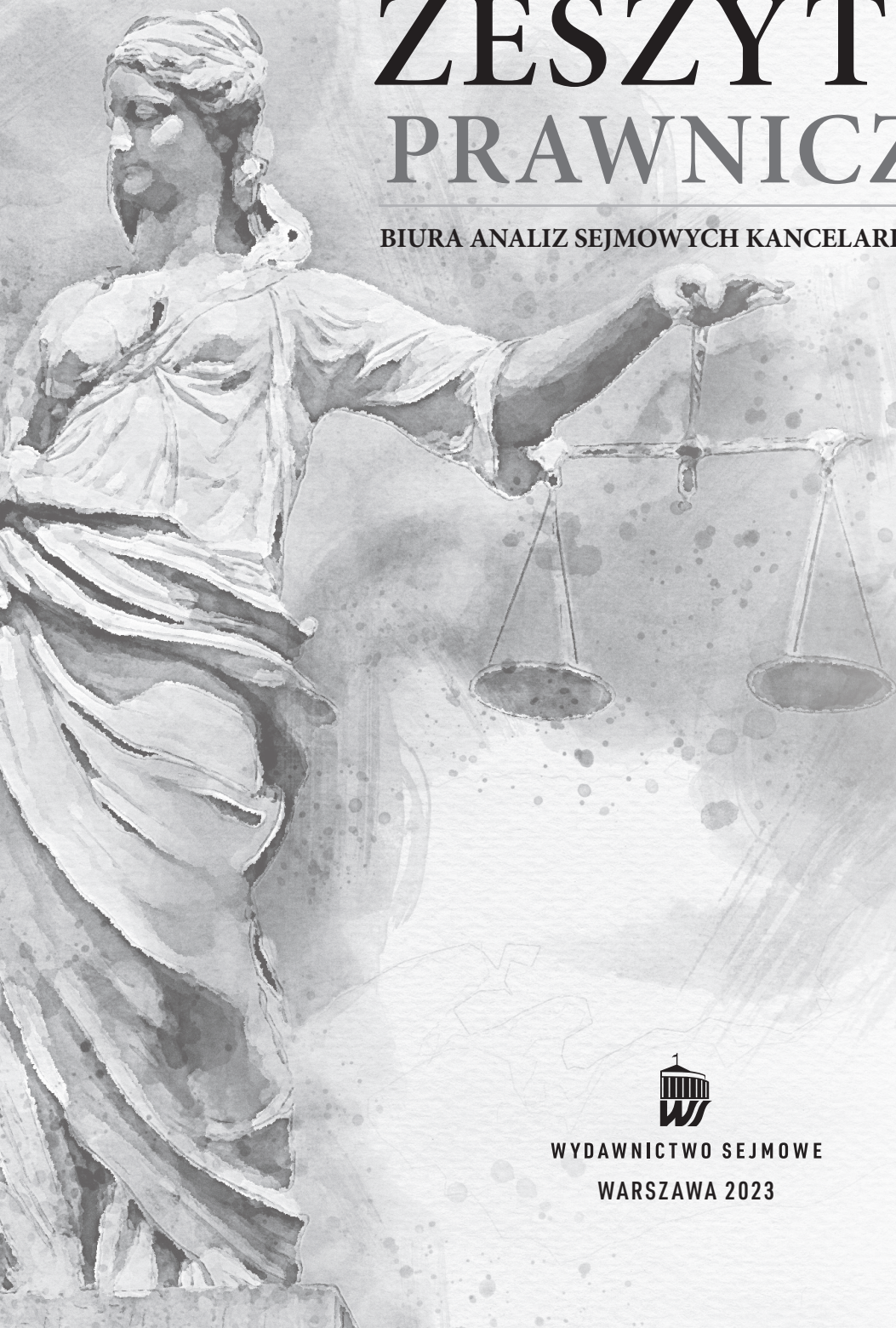
WYDAWNICTWO SEJMOWE

3(79) ■ 2023


BAS

ZESZYTY PRAWNICZE

BIURA ANALIZ SEJMOWYCH KANCELARII SEJMU



WYDAWNICTWO SEJMOWE

WARSZAWA 2023

Rada programowa

dr Ziemowit Cieślak, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie – przewodniczący ■ *dr Piotr Czarny*, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie ■ *prof. zw. dr hab. Cezary Mik*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie ■ *dr hab. Jadwiga Potrzebszcz*, prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie ■ *dr hab. Adam Szafranski*, Uniwersytet Warszawski ■ *prof. zw. dr hab. Andrzej Szymt*, Uniwersytet Gdański ■ *prof. zw. dr hab. Marek Szydło*, Uniwersytet Wrocławski

Zespół redakcyjny

dr Przemysław Sobolewski, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP – redaktor naczelny ■ *dr Adam Karczmarek*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie – zastępca redaktora naczelnego ■ *dr Wojciech Arndt*, Akademia Ignatianum w Krakowie ■ *Paweł Bachmat*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP ■ *dr Ewelina Gierach*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie ■ *dr hab. Robert Jastrzębski*, prof. UW, Uniwersytet Warszawski ■ *dr Krzysztof Kozłowski*, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie ■ *Bartosz Pawłowski*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP ■ *dr Zofia Szpringer*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP ■ *dr hab. Michał Warciński*, Uniwersytet Warszawski ■ *Marta Kopeć* – sekretarz redakcji

Redakcja tematyczna

Paweł Bachmat – prawo karne ■ *dr Ewelina Gierach* – prawo konstytucyjne ■ *dr Adam Karczmarek* – prawo administracyjne ■ *Bartosz Pawłowski* – prawo międzynarodowe i europejskie ■ *dr Przemysław Sobolewski* – prawo cywilne i handlowe ■ *dr Zofia Szpringer* – prawo finansowe

Redakcja językowa

Teresa Muś

Redakcja tekstów w języku angielskim

Jerzy Adamko

Projekt okładki i stron tytułowych

Edyta Batóg

Na okładce

Watercolor Lady Justice, Felix Pergande, Adobe Stock

Skład

Janusz Świnarski

Kontakt z redakcją

e-mail: marta.kopec@sejm.gov.pl

Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu
00-441 Warszawa, ul. Zagórna 3
tel. (+48 22) 694 18 45
faks (+48 22) 694 18 65
e-mail: punkt_konsultacyjny@sejm.gov.pl
e-mail: wydawnictwa_BAS@sejm.gov.pl

© Copyright by Kancelaria Sejmu
Warszawa 2023



Czasopismo publikuje w formule otwartego dostępu (open access)
na licencji Creative Commons (CC BY 3.0 PL).
<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/>

ISSN 2082-064X



Wydawnictwo Sejmowe

SPIS TREŚCI

1 ARTYKUŁY

Bartłomiej Wróblewski, Marcin Rulka

Perspektywy wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego w wyborach do Sejmu RP 9

Aleksandra Nowosad

O potrzebie poszerzenia zakresu kryminalizacji naruszenia swobody głosowania (art. 250 k.k.) 31

Elżbieta Zębek, Agnieszka Napiórkowska-Krzebietke

Działania prawne i naprawcze wobec szkód w środowisku wodnym. Studium przypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze 48

2 OPINIE BAS

A ZAGADNIENIA PRAWA KONSTITUCYJNEGO

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Ramy prawne poszerzenia uprawnień sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz jej Przewodniczącego w zakresie tzw. dialogu politycznego 75

Agnieszka Tomaszewska

Ustawowe ograniczenie możliwości reklamy i promocji napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny 97

B ZAGADNIENIA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I EUROPEJSKIEGO

Jacek Kulicki

Analiza regulacji prawnych dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych zaimplementowanych lub zmienionych pod wpływem prawa Unii Europejskiej 111

Zofia Szpringer, Marek Jaśkowski

Analiza propozycji zmiany dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów ram budżetowych państw członkowskich 133

C OPINIE LEGISLACYJNE

Natalia Podraza-Majewska

Ustanowienie pomocy prawnej dla zatrzymanego – analiza projektowanych zmian Kodeksu postępowania karnego 149

Ilona Szczepańska-Kulik

Możliwość odebrania zwierzęcia stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia osób lub innych zwierząt 159

D	WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA KANCELARII SEJMU	
	Mirosław Sobolewski	
	Renewable energy power plants	169
	Justyna Osiecka-Chojnacka	
	Providing representatives of national and ethnic minorities with multilingual education	179
E	SPRAWY POSELSKIE	
	Joanna M. Karolczak	
	Analiza zgłaszanych przez posłów problemów przy wypełnianiu oświadczeń majątkowych w IX kadencji Sejmu	187
	Rafał Dubowski	
	Anonimizacja niektórych danych w oświadczeniu majątkowym posła	202
F	VARIA	
	Kamila Sobieraj	
	Ocena propozycji ustawowego uchylecia wybranych uchwał rad gmin w zakresie planów miejscowych	213
	Monika Korolewska	
	Kształtowanie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2021–2023	224
	Ewelina Gierach	
	Dostęp radnych gminy do treści wydawanych przez wójta upoważnień do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”	241
	Przemysław Sobolewski	
	Konsekwencje prawne działania organu osoby prawnej – Polskiego Związku Łowieckiego – w niepełnym składzie	247
	Danuta Adamiec, Justyna Branna, Dobromir Dziewulak, Natalia Firlej, Kamila Groszkowska, Marta Karkowska, Dorota Olejniczak, Angelina Tazuszel, Łukasz Żołądek	
	Wykonywanie zawodu psychologa w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej i Norwegii	257
3	STANOWISKA SEJMU W SPRAWACH PRZED TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM	
	Andrzej Pogłódek	
	Ocena konstytucyjności przepisów dotyczących wyłączenia możliwości pobierania przez sędziów uposażenia w stanie spoczynku i emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	283

CONTENTS

1 ARTICLES

Bartłomiej Wróblewski, Marcin Rulka

Prospects of introduction of a mixed electoral system in elections to the Sejm of the Republic of Poland 9

Aleksandra Nowosad

On the need to broaden the scope of criminalization of violations of freedom to vote (Article 250 of the Criminal Code) 31

Elżbieta Zębek, Agnieszka Napiórkowska-Krzebietke

Legal and remedial actions against the damage to the aquatic environment. A case study of an ecological disaster on the Odra River 48

2 OPINIONS OF THE BUREAU OF RESEARCH (BAS)

A CONSTITUTIONAL LAW ISSUES

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Legal framework regarding the extension of the powers of the European Union Affairs Committee of the Sejm and its Chairman in the so-called ‘political dialogue’ 75

Agnieszka Tomaszewska

Statutory restriction on the advertising and promotion of drinks with added caffeine or taurine 97

B EUROPEAN AND INTERNATIONAL LAW ISSUES

Jacek Kulicki

Analysis of corporate income tax regulations implemented or amended under the impact of European Union law 111

Zofia Szpringer, Marek Jaśkowski

Analysis of the proposal to amend the Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States 133

C LEGISLATIVE OPINIONS

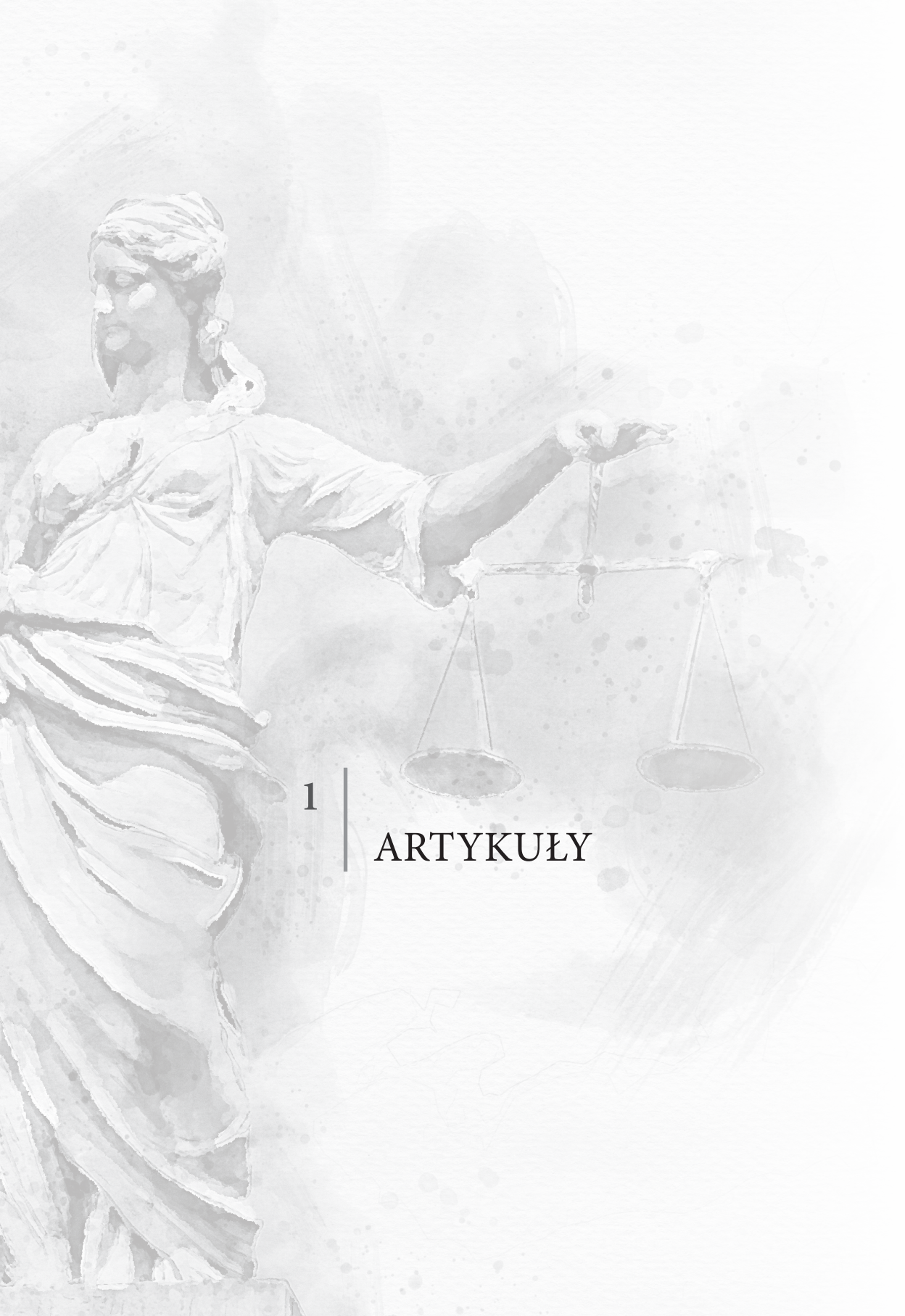
Natalia Podraza-Majewska

Establishment of legal aid for a detainee – an analysis of the proposed amendments to the Code of Criminal Procedure 149

Ilona Szczepańska-Kulik

Possibility of taking away an animal that poses a risk to the life or health of persons or other animals 159

D	INTERNATIONAL COOPERATION OF THE CHANCELLERY OF THE SEJM	
	Mirosław Sobolewski	
	Renewable energy power plants	169
	Justyna Osiecka-Chojnacka	
	Providing representatives of national and ethnic minorities with multilingual education	179
E	DEPUTIES' AFFAIR	
	Joanna M. Karolczak	
	Analysis of problems reported by Deputies when completing declarations of assets during the 9 th term of office of the Sejm	187
	Rafał Dubowski	
	Anonymisation of certain data in the Deputy's declaration of assets	202
E	MISCELLANEA	
	Kamila Sobieraj	
	Evaluation of proposals for statutory repeal of selected resolutions of commune councils in the scope of spatial plans	213
	Monika Korolewska	
	Determining salaries in the state public sector in 2021–2023	224
	Ewelina Gierach	
	Access by commune councillors to the contents of authorisations issued by a commune mayor concerning the access to classified information with the "restricted" clause	241
	Przemysław Sobolewski	
	Legal consequences of action by an incomplete body of a legal person – the Polish Hunting Association	247
	Danuta Adamiec, Justyna Branna, Dobromir Dziewulak, Natalia Firlej, Kamila Groszkowska, Marta Karkowska, Dorota Olejniczak, Angelina Tazuszel, Łukasz Żołądek	
	The execution of the profession of a psychologist in selected European Union Member States and Norway	257
3	THE SEJM'S POSITIONS ON CASES BEFORE THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL	
	Andrzej Pogódek	
	Assessment of the constitutionality of the provisions relating to the exclusion of payment of retired judges' salary and pension from the Social Insurance Institution	283



1

ARTYKUŁY

Bartłomiej Wróblewski^a, Marcin Rulka^b

Perspektywy wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego w wyborach do Sejmu RP

Prospects of introduction of a mixed electoral system in elections to the Sejm of the Republic of Poland

The paper presents the mixed electoral system and its models, and analyses their applicability in the elections to the Sejm of the Republic of Poland. The authors focus on the German personalised proportional system and the proposal for an electoral system based on this system constructed by Jarosław Flis. The analysis concerns not only the legal aspect but also the political and social consequences. The presented experiences of various countries show that the reaction of political parties and voters to a new electoral system can be surprising and the political consequences unpredictable.

Keywords: democracy, electoral system, Sejm

W opracowaniu przedstawiono mieszany system wyborczy oraz jego modele, dokonano analizy możliwości ich zastosowania w wyborach do Sejmu RP. Autorzy skupiają się na niemieckim spersonalizowanym systemie proporcjonalnym oraz bazującej na tym systemie propozycji systemu wyborczego skonstruowanego przez Jarosława Flisa. Analiza dotyczy nie tylko aspektu prawnego, ale również konsekwencji politycznych i społecznych. Przedstawione doświadczenia różnych państw pokazują, że reakcja partii politycznych oraz wyborców na nowy system wyborczy może być zaskakująca, zaś skutki polityczne nieprzewidywalne.

Słowa kluczowe: demokracja, system wyborczy, Sejm

^a Doktor nauk prawnych ■
Uniwersytet SWPS, Wydział Psychologii i Prawa w Poznaniu ■ Katedra Prawa Publicznego i Teorii Prawa, POZNAŃ, POLSKA ■ bwroblewski@swps.edu.pl ■
<https://orcid.org/0000-0003-3641-8719>

^b Doktor nauk prawnych ■
Wyższa Szkoła Kadr Menedżerskich, KONIN, POLSKA ■
marcinrulka2@o2.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-2617-2148>

Propozycja zastosowania mieszanego systemu wyborczego w polskim prawie wyborczym pojawiła się, jak się wskazuje, po raz pierwszy w roku 1998¹. Od tego czasu w dyskursie politycznym co pewien czas powraca postulat wprowadzenia tego rodzaju systemu wyborczego, przede wszystkim w wyborach sejmowych. Możliwość zastosowania w polskich wyborach systemu wyborczego, który łączyłby rozwiązania systemu większościowego i proporcjonalnego, oraz jego kon-

¹ M.G. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 4, s. 21.

sekwencje stanowi również przedmiot zainteresowania doktryny². W związku z tym pojawia się kilka pytań, które będą przedmiotem rozważań w niniejszym artykule. Przede wszystkim, czy system mieszany da się pogodzić z konstytucyjną zasadą proporcjonalności wyborów do Sejmu, a jeśli tak, czy w każdej jego odmianie. Odrębną kwestią jest to, czy i który model systemu mieszanego mógłby uzyskać społeczną akceptację i sprawdzilby się w wyborach do Sejmu. Należy pamiętać, że liczba stosowanych w praktyce odmian systemów większościowych, a w jeszcze większym stopniu proporcjonalnych, jest znaczna. Sprawia to, że w przypadku systemu mieszanego, stanowiącego połączenie systemu większościowego i proporcjonalnego, prawodawca dysponuje jeszcze szerszym spektrum możliwości. Istotne jest również pytanie o konsekwencje wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego dla uczestników procesu wyborczego. Analizując wszystkie te zagadnienia, konieczne jest odwołanie się nie tylko do ustaleń polskiej doktryny, ale również do piśmiennictwa oraz praktyki innych państw.

Jak definiować mieszany system wyborczy?

W naukach prawnych i politologicznych pojęcie mieszanego systemu wyborczego nie jest rozumiane jednolicie. Przeważa stanowisko, że są to takie systemy wyborcze, w których określona część mandatów rozdzielana jest według systemu proporcjonalnego, a część – większościowego³. Brak jest jednak jednolitego podejścia w zakresie minimalnej liczby spośród ogółu mandatów wybieranych wedle jednego z dwóch wymienionych systemów wyborczych, aby określić dany system wyborczy mianem mieszanego. Takim systemem nie będzie natomiast system, w którym występują dwie pule mandatów, jednak obie rozdzielane według różnych odmian systemu większościowego (np. systemu większości bezwzględnej oraz względnej) czy też proporcjonalnego. Tym samym w polskich wyborach za mieszany system wyborczy nie można uznać systemu wyborczego do Sejmu z pierwszej połowy lat 90., kiedy to 391 mandatów wybierano w okręgach wyborczych, a z listy ogólnopolskiej wybieranych było pozostałych 69 posłów.

Najbardziej ogólny podział systemów mieszanych to podział na systemy, w których mamy do czynienia z dwoma nakładającymi się na siebie pod względem terytorialnym okręgami wyborczymi (jednomandatowymi oraz wielomandatowymi), oraz systemy, w których *de facto* odbywają się dwa odrębne wybory (proporcjonalne i większościowe), tj. część mandatów rozdzielana jest w systemie

² Mimo sporej liczby publikacji o charakterze przyczynkarskim problematyka mieszanego systemu wyborczego doczekała się jednak monograficznych opracowań tylko jednego autora: B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013, s. 7–30; *idem*, *Mieszany system wyborczy dla Polski?*, Toruń 2023.

³ J. Szymanek, *Wstęp do prawa wyborczego*, Lublin 2021, s. 101.

proporcjonalnym, część zaś w systemie większościowym. Podstawowa różnica między tymi grupami mieszanych systemów wyborczych odnosi się do wyborcy, który w pierwszej z wymienionych grup systemów głosuje zarówno w wyborach proporcjonalnych, jak i większościowych (nawet jeśli dysponuje tylko jednym głosem), zaś w drugiej – głosuje tylko w jednym z wymienionych systemów (w zależności od miejsca zamieszkania). Współcześnie dominująca jest pierwsza z wymienionych grup, co wynika przede wszystkim z orientacji ustawodawców na wyborcę, który oczekuje od ustawodawcy stworzenia jak największych możliwości wyboru, czego realizacją jest niewątpliwie możliwość poparcia zarówno partii politycznej (wybory proporcjonalne), jak i konkretnego kandydata (wybory większościowe). Systemy z tej grupy skonstruowane są również zwykle w ten sposób, aby następowało pewne sprzężenie, które wyraża się przede wszystkim w kompensacie zachodzącej między wynikami wyborów większościowych oraz proporcjonalnych, mającej na celu zapewnienie jak najdalej idącej proporcjonalności ogólnego wyniku wyborów. Tym samym realizują postulat doktryny, według którego systemy mieszane powinny łączyć najważniejsze zalety systemów większościowych (wybory personalne) oraz wyborów proporcjonalnych (odzwierciedlenie poglądów wyborców)⁴.

Rodzaje mieszanych systemów wyborczych

Mnogość mieszanych systemów wyborczych w perspektywie oceny możliwości ich zastosowania w określonych realiach prawnych, politycznych oraz społecznych każe dokonać pewnego ograniczenia pola badawczego do rozwiązań stosowanych najczęściej. Poniżej przedstawiono charakterystykę wybranych systemów wyborczych⁵.

1. System koegzystencji (segmentowy), w którym na części obszaru wyborczego wybory przeprowadzane są według systemu większościowego, na części zaś proporcjonalnego. Takie rozwiązanie znajduje zastosowanie przede wszystkim w sytuacji, gdy podział na okręgi wyborcze jest konsekwencją podziału administracyjnego państwa czy jednostki samorządowej. W sytuacji natomiast, gdy mandatów jest niewiele, a jednostek stosunkowo dużo, zachowanie równości materialnej wyborów wymaga, aby części okręgów wyborczych przyznać tylko jeden mandat, co czyni wybory w tym okręgu wyborami większościowymi.

⁴ Stąd mieszany system wyborczy bywa określany jako „the best of both worlds”, zob. M.S. Shugart, M.P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems, The Best of Both Worlds?*, Oxford 2003, s. 270.

⁵ M.G. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze*, op. cit., s. 11–16; J. Flis, B. Michalak, *Mieszany system wyborczy – cztery warianty dla Polski*, „Atheneum. Polskie Studia Politologiczne” 2017, t. 55, s. 66–75.

System ten znajduje zastosowanie między innymi w wyborach do francuskiego Senatu.

2. System kombinacji polega na tym, że okręgi wyborcze jednomandatowe (system większościowy) oraz wielomandatowe (system proporcjonalny) pokrywają się. Terytorium kraju w tym systemie podzielone jest na dwa niezależne systemy okręgów wyborczych jednomandatowych oraz wielomandatowych. W takiej sytuacji każdy wyborca ma do dyspozycji dwa głosy, które może oddać na dwie różne opcje polityczne. W system ten wpisuje się jednak również rozwiązanie, w którym wyborca oddaje tylko jeden głos – na kandydata w okręgu jednomandatowym i głos ten jednocześnie zaliczany jest na listę kandydatów tej samej partii, z której pochodzi poparty kandydat w okręgu wielomandatowym (a często okręgu ogólnokrajowym)⁶.

3. System korekcji (kompensacji) – w tym systemie również występują dwa poziomy okręgów wyborczych, utworzone na potrzeby wyborów większościowych oraz proporcjonalnych. Podział terytorium kraju na okręgi jednomandatowe oraz wielomandatowe jest zupełnie niezależny, jednak powiązanie między systemem proporcjonalnym oraz większościowym występuje na etapie podziału mandatów, gdzie przejawia się właśnie kompensacja. Rozdział mandatów następuje tak naprawdę w wyborach proporcjonalnych, gdyż od puli mandatów uzyskanych w wyborach proporcjonalnych odejmuje się liczbę mandatów uzyskanych w wyborach większościowych. Zatem system ten jedynie technicznie jest systemem mieszanym, gdyż z reguły podział mandatów dokonany z jego zastosowaniem odpowiada zdobytym przez poszczególne opcje polityczne głosom. Przykładem tego systemu jest chyba najbardziej znany na świecie system mieszany, tj. niemiecki spersonalizowany system proporcjonalny wykorzystywany w wyborach do Bundestagu.

4. System fuzji polega na zastosowaniu proporcjonalnego systemu wyborczego z tą jednak istotną korektą, że ugrupowanie, które uzyska największą liczbę głosów, ma zagwarantowaną określoną liczbę mandatów, zwykle większą niż połowa. Rozwiązanie to stanowi odpowiedź na dużą fragmentację sceny politycznej przy zachowaniu jednak proporcjonalnego rozdziału mandatów spośród mandatów pozostałych do rozdysponowania dla pozostałych uczestników procedury wyborczej. System ten miał zastosowanie we Włoszech zarówno w Izbie Deputowanych, jak i Senacie, został jednak uchylony przez Sąd Konstytucyjny⁷. Występuje również w zmodyfikowanej wersji, w której gwarancja uzyskania określonej

⁶ Do tej pory, jak się wydaje, żadne państwo nie zaadaptowało tego rozwiązania w wyborach ogólnokrajowych. Na szczeblu regionalnym stosowane jest natomiast w niemieckich krajach związkowych – Badenii-Wirtembergii i Bawarii, B. Michalak, *Mieszane systemy*, *op. cit.*, s. 73.

⁷ Zob. M. Rulka, *Glosa do wyroku Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej z 4 grudnia 2013 r.*, nr 1/2014, „Państwo Prawne” 2016, nr 1, s. 264–273.

liczby mandatów nie jest przyznawana partii, która zdobyła największą liczbę głosów, gdyż konieczne jest dodatkowo uzyskanie określonego udziału w ogólnej liczbie oddanych głosów. Dlatego system ten zwany jest warunkowym⁸.

5. System supermieszany polega na połączeniu co najmniej dwóch systemów mieszanych. Powoduje to, że jest on bardzo skomplikowany i trudno zrozumiały dla przeciętnego wyborcy. Co jednak istotne, pomaga osiągnąć wysoką proporcjonalność wyników wyborów. Najbardziej znany był system supermieszany stosowany na Węgrzech do reformy prawa wyborczego z 2011 r. W systemie tym występowały trzy poziomy rozdziału mandatów. Na pierwszym obowiązywał system większościowy, na drugim system proporcjonalny z wielomandatowymi okręgami wyborczymi, a na trzecim, na którym wyborca nie dysponował już głosem, następowała korekcja rozdziału mandatów dokonanych na pierwszym i drugim poziomie, celem osiągnięcia wysokiej proporcjonalności wyników wyborów.

Zgodność mieszanego systemu wyborczego z przepisami Konstytucji RP

Artykuł 96 ust. 2 Konstytucji RP⁹ stanowi, że wybory do Sejmu są proporcjonalne. Mimo to w opinii wielu przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego przynajmniej niektóre odmiany mieszanego systemu wyborczego pozostają w zgodzie z tą regulacją¹⁰.

Kluczowa w tym kontekście jest odpowiedź za pytanie, czy wyrażona w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP zasada proporcjonalności wyborów nakłada na ustawodawcę zwykłego bezwzględny obowiązek wprowadzenia proporcjonalnego systemu wyborczego? W doktrynie prawa konstytucyjnego nie ukształtowało się jednolite stanowisko w tej kwestii. Zarysowały się natomiast trzy poglądy co do wymogów, jakie niesie ze sobą zasada proporcjonalności prawa wyborczego: formalne, materialne oraz formalnomaterialne. Zwolennicy podejścia formalnego twierdzą, że zasada proporcjonalności wymaga jedynie, aby system wyborczy *sensu largo* był oparty na proporcjonalnej formule wyborczej, wielomandatowych okręgach wyborczych, racjonalnej wysokości progów wyborczych oraz głosowaniu na listę¹¹.

⁸ Włoskie prawo wyborcze z 1923 r. przewidywało, że ugrupowanie, które zdobędzie największą liczbę głosów, uzyska $\frac{1}{3}$ mandatów, pod warunkiem że liczba głosów uzyskanych przez tę partię głosów stanowić będzie co najmniej 25% ogółu oddanych głosów. Zob. M.G. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze*, *op. cit.*, s. 15.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

¹⁰ M.G. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze*, *op. cit.*, s. 17–27; P. Winczorek, *Ordynacja mieszana jest możliwa tylko po zmianie konstytucji*, „Rzeczpospolita” nr 71 z 24 marca 2006 r., s. 4.

¹¹ P. Winczorek, *Czy zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 3, s. 41.

Protagonści podejścia materialnego podkreślają natomiast, że istotne jest nie to, jaki kształt przyjmie system wyborczy, ale to, czy ostatecznie w wyniku wyborów znajdzie odzwierciedlenie zasada proporcjonalności¹². Najbardziej rygorystycznie do zasady proporcjonalności podchodzą natomiast ci przedstawiciele doktryny, którzy uważają, że wymaga ona, aby zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym, wybory były proporcjonalne¹³.

Podsumowując, należy stwierdzić, że część doktryny dopuszcza ujęcie w ogólnie proporcjonalnym systemie wyborczym pewnych elementów systemu większościowego lub wprowadzenie systemu mieszanego¹⁴. W związku z rozbieżnymi opiniami co do treści konstytucyjnej zasady proporcjonalności nie można zatem wykluczyć dopuszczalności zmiany systemu wyborczego na poziomie ustawowym. Zakładając bowiem, że zasada proporcjonalności nie wymaga proporcjonalnego systemu wyborczego, możliwe jest wprowadzenie pewnych elementów większościowego systemu wyborczego.

Warto przywołać jeszcze rozwiązania konstytucyjne tych państw, które wprowadziły mieszany system wyborczy i należy zauważyć, że ustawy zasadnicze Niemiec¹⁵, Węgier¹⁶ czy Włoch¹⁷ milczą w kwestii systemu wyborczego, co pozostawia pełną swobodę ustawodawcy zwykłemu.

¹² M. Granat, *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 66.

¹³ Takie właśnie stanowisko zajmuje m.in. Krzysztof Skotnicki, zob. K. Skotnicki, *Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień ordynacji wyborczej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 27; A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP* [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 80–104.

¹⁴ Zob. przepis 10.

¹⁵ Art. 38 ust. 1 „Deputowani do Niemieckiego Bundestagu wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i w tajnym głosowaniu. Są oni przedstawicielami całego narodu, nie są związani zaleceniami ani instrukcjami i podlegają wyłącznie własnemu sumieniu”; art. 38 ust. 3 „Szczegóły określa ustawa federalna” *Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec* z 23 maja 1949 r. Zob. B. Banaszak, A. Malicka, *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf [dostęp 12 sierpnia 2023 r.].

¹⁶ Art. 2 ust. 1 Konstytucji Węgier z 25 kwietnia 2011 r. stanowi, że: „Obywatele mający prawa wyborcze wybierają deputowanych do Zgromadzenia Krajowego w powszechnych i równych wyborach, w głosowaniu bezpośrednim i tajnym, w sposób określony w ustawie organicznej, zapewniający wyborcom wyrażenie ich wolnej woli”, zob. *Ustawa zasadnicza Węgier*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2015, s. 72.

¹⁷ Art. 56 Konstytucji Włoch z 22 grudnia 1947 r.: „Izba Deputowanych jest wybierana w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim”, zob. *Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. Z. Witkowski, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf [dostęp 12 sierpnia 2023 r.].

Mając powyższe na względzie, skłaniamy się w kierunku odpowiednich zmian Konstytucji RP oraz wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego w drodze ustawy.

Kwestię tę może rozstrzygnąć jedynie Trybunał Konstytucyjny, który jednak, jak dotąd, nie zajmował się bezpośrednio zagadnieniem zasady proporcjonalności wyborów oraz wymogów, jakie zasada ta nakłada na ustawodawcę zwykłego, a jedynie wymogami, jakie powinien spełniać proporcjonalny system wyborczy¹⁸.

Rozważając kwestię konstytucyjności mieszanego systemu wyborczego, należy odnieść się także do regulacji prawa międzynarodowego w związku ze zobowiązaniem wynikającym z art. 9 Konstytucji RP. W tym kontekście należy stwierdzić, że żadna norma prawa międzynarodowego nie reguluje prawa wyborczego w tym zakresie. Państwa mają więc szeroki margines wyboru jednego z wymienionych systemów wyborczych lub jakiegokolwiek innego. W szczególności tego rodzaju obowiązku nie nakłada art. 3 protokołu dodatkowego nr 1, wiążąc państwa-sygnatariuszy jedynie do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów opartych na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego, ani żadne inne postanowienie europejskiej konwencji praw człowieka¹⁹. Jak stwierdziła Europejska Komisja Praw Człowieka w decyzji w sprawie *X vs. Wielka Brytania*, konieczność zagwarantowania swobody wyrażania opinii nakłada na władze państwowe obowiązek zapewnienia wyborcom możliwości oddania głosu bez jakichkolwiek nacisków, nie zaś obowiązek stosowania konkretnego systemu wyborczego, w szczególności systemu proporcjonalnego²⁰. Na marginesie można dodać, że przepis w tym brzmieniu został ukształtowany właśnie na wniosek Wielkiej Brytanii. Według pierwotnego projektu miał gwarantować, że opinia wyrażona przez obywateli w wyborach znajdzie odzwierciedlenie w składzie organu ustawodawczego²¹. Korekta brzmienia była podyktowana chęcią wyłączenia kwestii systemu wyborczego z uwagi na fakt, że w Wielkiej Brytanii, w okresie opracowywania projektu konwencji, jak i obecnie, obowiązuje syste-

¹⁸ Za kluczowy w tym zakresie należy uznać wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, w którym Trybunał uznał, że „istotny wpływ na ostateczny wynik wyborczy, z punktu widzenia kształtu prawa wyborczego, mają takie mierzalne czynniki jak: a) wielkość okręgów wyborczych, b) wysokość ewentualnych «progów wyborczych» w systemie proporcjonalnym, c) przyjęty system ustalania wyników wyborów (przeliczania głosów na mandaty)”.

¹⁹ Konwencja z 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

²⁰ Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 6 października 1976 r. w sprawie *X vs. Wielka Brytania*, skarga nr 7140/75, <https://hudoc.echr.coe.int>.

²¹ Rada Europy, *Preparatory work on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention of Human Rights*, s. 1, [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-P1-3-Cour\(86\)36-BIL1221606.pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-P1-3-Cour(86)36-BIL1221606.pdf) [dostęp 28 lutego 2023 r.].

mem większościowy. Ten zaś, jak wiadomo, zwykle nie prowadzi do odzwierciedlenia poglądów wyborców w składzie wybieranego organu w takim stopniu, jak to jest w systemie proporcjonalnym.

Mieszany system wyborczy w wyborach sejmowych

W Polsce od wielu lat regularnie powraca temat zmiany systemu wyborczego do polskiego parlamentu, a przede wszystkim Sejmu. Niekiedy pojawiają się również propozycje zmian w ramach obowiązujących systemów wyborczych do obu izb parlamentarnych, np. co do wielkości czy też kształtu okręgów wyborczych. Potrzebę zmiany w tej dziedzinie dostrzega polski centralny organ wyborczy²². Formułowany jest także postulat wprowadzenia w wyborach do Sejmu systemu wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych²³. W związku jednak z tym, że taki system wyborczy wymagałby zmiany ustawy zasadniczej, coraz częściej pojawiają się propozycje wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego w takiej odmianie, która dałaby się pogodzić z zasadą proporcjonalności wyborów.

Warto wskazać na pierwszą propozycję wprowadzenia takiego systemu, która stała się przedmiotem prac Sejmu. Została ona przedłożona w 2003 r. przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość. W uzasadnieniu projektu można było przeczytać, że zakładano wprowadzenie „spersonalizowanego systemu proporcjonalnego”. Każdy wyborca uprawniony byłby do dokonania wyboru posła w jednomandatowym okręgu wyborczym, a drugi przysługujący mu głos miał służyć do wyboru listy w wojewódzkim okręgu wyborczym. Według tego projektu do Sejmu miało być wybieranych nie więcej niż 230 posłów w jednoman-

²² Zob. *Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych z 21.10.2022 r.*, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> [dostęp 12 sierpnia 2023 r.]. Również w doktrynie dostrzega się potrzebę zmiany liczby mandatów przypadających poszczególnym okręgom wyborczym w wyborach sejmowych, co spowodowane jest zmianą liczby mieszkańców. Zob. J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu*, 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna/> [dostęp 28 lutego 2023 r.].

²³ Należy wskazać w szczególności na Ruch Obywatelski na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych oraz partię Kukiz'15. W dniu 6 września 2015 r. zostało przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, w którym jedno z pytań brzmiało: „Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?”. Ponad 78,5% głosujących opowiedziało się za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych. Ponieważ jednak frekwencja wyborcza wyniosła zaledwie 7,8%, nie przekroczyła progu połowy uprawnionych, zgodnie z art. 125 ust. 3 Konstytucji RP wynik referendum nie był wiążący.

datowych okręgach wyborczych oraz co najmniej 230 posłów z wojewódzkich list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych utworzonych po jednym w każdym województwie. Z uzasadnienia można było się dowiedzieć się, że „w przypadku, gdy liczba mandatów uzyskanych w okręgach jednomandatowych przez dane ugrupowanie okazała się większa (na terenie województwa) niż liczba mandatów przypadająca danemu komitetowi na zasadzie proporcjonalności, mandatów nie obejmowali ci kandydaci, którzy w swoich okręgach uzyskali najniższy odsetek głosów, choć wygrali rywalizację wyborczą”²⁴. Projekt ten oparty na niemieckim spersonalizowanym systemie proporcjonalnym²⁵ został jednak odrzucony. Powrócił w podobnym brzmieniu z inicjatywy posłów Prawa i Sprawiedliwości w 2006 r.²⁶, jednak również wówczas nie uzyskał poparcia.

Niewątpliwie wybór jednego z przedstawionych modeli mieszanego systemu wyborczego powinien być oparty nie tylko na analizie jego zgodności z przepisami konstytucyjnymi, które przy odpowiednio szerokim poparciu politycznym (prawdopodobnie również partii opozycyjnych) mogą być przedmiotem zmiany, ale również z uwzględnieniem konsekwencji politycznych takiej zmiany. Dokonywane są symulacje korekt w podziale mandatów między ugrupowaniami politycznymi, które nastąpiłyby w wyborach do Sejmu, w przypadku zastosowania zamiast obowiązującego systemu wyborczego poszczególnych typów systemu mieszanego. Są to zmiany poważne²⁷. Dalszą konsekwencją takich zmian może być w dłuższym okresie zmiana systemu partyjnego²⁸.

W polskim systemie prawnym i politycznym za najbardziej odpowiedni z mieszanych systemów wyborczych, a być może nawet jedyny realnie możliwy do rozważenia, należy uznać system korekcji (kompensacji), który w dalszej części opracowania określany jest jako spersonalizowany systemem proporcjonalny. System ten z jednej strony, w ocenie istotnej części doktryny, jak i autorów niniejszego artykułu, pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyborów,

²⁴ Druk sejmowy nr 1963/IV kad., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/436E5F6124BF1E19C1256D9D002D224B/\\$file/1963.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/436E5F6124BF1E19C1256D9D002D224B/$file/1963.pdf) [dostęp 28 lutego 2023 r.].

²⁵ Trzeba pamiętać, że w odróżnieniu od rozwiązania stosowanego w Niemczech, w tej propozycji utrzymana byłaby – zgodnie z art. 96 ust. 1 Konstytucji RP – stała liczba 460 posłów. Natomiast w Niemczech w przypadku dodatkowych mandatów (*Überhangsmandate*) liczba deputowanych ulega zmianie. W konsekwencji w każdej kadencji parlamentu jest inna liczba członków Bundestagu. Liczba ta ulega dodatkowemu powiększeniu w związku z wprowadzeniem mandatów wyrównawczych (*Ausgleichsmandate*). Zob. R. Radek, *Deformacje w niemieckim systemie wyborczym* [w:] *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*, red. J. Iwanek, Toruń 2014, s. 221–222.

²⁶ Druk sejmowy nr 434/V kad., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/4A4CEA8198219E30C125713A0027781C/\\$file/434.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/4A4CEA8198219E30C125713A0027781C/$file/434.pdf) [dostęp 28 lutego 2023 r.].

²⁷ J. Flis, B. Michalak, *Mieszany system wyborczy*, *op. cit.*, s. 77–84.

²⁸ P. Uziębło, *Wpływ systemów wyborczych na systemy partyjne (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 84–86.

z drugiej zaś strony mógłby uzyskać akceptację społeczną i być zrozumiały dla przeciętnego wyborcy. Czytelność zasad wyłaniania przedstawicieli uważamy za jeden z podstawowych warunków, który powinien spełniać demokratyczny system wyborczy.

Spersonalizowany system proporcjonalny – możliwe modele

Spersonalizowany systemem proporcjonalny w podstawowej wersji, za którą należy uznać tę obowiązującą w wyborach do Bundestagu, zwany jest także systemem głosu podzielonego. Wyborca dysponuje dwoma głosami – jednym w wyborach większościowych (jednomandatowe okręgi wyborcze), drugim zaś w wyborach proporcjonalnych (w okręgu wielomandatowym). Niekoniecznie oba głosy muszą być oddane na tę samą formację polityczną. W systemie niemieckim w każdej z tych pul znajduje się 299 mandatów. Jeżeli partia polityczna uzyska więcej mandatów bezpośrednich niż wynika to z proporcji głosów drugich, oddanych na listę partyjną w kraju związkowym, powstają mandaty dodatkowe: nadwyżkowe i wyrównawcze. Mandaty nadwyżkowe stanowią mandaty przydzielone tym kandydatom, którzy wygrali w swoich okręgach jednomandatowych, jednak ich partia nie uzyskała odpowiedniego poparcia w skali kraju związkowego (drugich głosów), aby mogli objąć swój mandat z podstawowej puli mandatów. Z kolei mandaty wyrównawcze stanowią rekompensatę dla innych partii, które w związku z przyznanymi mandatami nadwyżkowymi uzyskiwałyby mniejszy procent mandatów niż wynikałoby z ich poparcia w wyniku otrzymania drugich głosów. Po wyborach do Bundestagu przeprowadzonych w 2017 r. przyznano aż 111 dodatkowych mandatów, dlatego liczba posłów zwiększyła się z 598 do aż 709, a w wyniku wyborów w 2021 r. liczba deputowanych Bundestagu wzrosła o 138 dodatkowych mandatów do 736²⁹.

Należy zauważyć, że system ten ma wbudowany mechanizm zapewniający zachowanie wysokiego stopnia odzwierciedlenia poglądu wyborców (zasady proporcjonalności). Mimo to nadal nie jest to pełna kompensacja, jak w mieszanym systemie wyborczym obowiązującym na Węgrzech do 2011 r. Cechą tego systemu jest bowiem nie tylko zachowanie proporcjonalności wyników wyborów, ale również stabilność wybieranego organu przez ograniczenie fragmentacji sceny politycznej. Jest to osiągnięte między innymi przez istnienie pięcioprocentowego progu wyborczego.

Mieszany system wyborczy w polskich wyborach do Sejmu mógłby bazować na przedstawionym systemie niemieckim, choć z pewnymi koniecznymi korektami. Warto przedstawić propozycję systemu wyborczego Jarosława Flisa, który

²⁹ <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/service/glossar/u/ueberhangmandate.html> [dostęp 12 sierpnia 2023 r.].

on sam określa jako ordynację proporcjonalno-lokalną³⁰. Punktem wyjścia takiego systemu jest zachowanie elementów obecnego systemu wyborczego – czyli 41 okręgów wyborczych oraz rozwiązania, zgodnie z którym wyborca głosujący w wyborach sejmowych na karcie do głosowania wskazuje tylko jednego kandydata. Głos ten jest jednocześnie głosem na ugrupowanie, które tego kandydata wystawiło. Zachowany zostaje również system d'Hondta, jako sposób dzielenia mandatów między partie, oraz pięcioprocentowy próg wyborczy. Najistotniejsza zmiana polegałaby na tym, że w obecnych 41 okręgach wydzielonych zostało 230 podokręgów. Co istotne, każdy komitet wyborczy wystawiałby w danym podokręgu tylko jednego kandydata, który otrzymywałby mandat w przypadku uzyskania największej liczby głosów w podokręgu. Kandydatowi towarzyszyłby w wyborach zastępca, który obejmowałby mandat, gdy kandydat „główny” z jakiegokolwiek powodu utraciłby mandat w trakcie kadencji (m.in. rezygnacja, śmierć, wyrok sądu). Tym samym niepotrzebne byłoby przeprowadzenie wyborów uzupełniających. Komitety wystawiałyby jednak również listy okręgowe. Składałyby się one wyłącznie z kandydatów w podokręgach i ich zastępców. Głosy oddane na wszystkich kandydatów danej partii w podokręgach byłyby następnie sumowane, tworząc wynik partii w danym okręgu. W ten sposób 230 mandatów rozdzielanych byłoby w wyborach większościowych, zaś pozostałe 230 mandatów w wyborach proporcjonalnych, ale w ten sposób, żeby ogół 460 mandatów był rozdzielony proporcjonalnie. W pierwszej kolejności pomiędzy komitety wyborcze, a następnie kandydatów tych komitetów z list okręgowych alternatywnie – albo według kolejności wskazanej przez partię, albo zgodnie z największą liczbą głosów względnie procentem głosów uzyskanych w podokręgu³¹.

Warto zwrócić uwagę, że podobne rozwiązanie zaproponował Jacek Haman. Zauważył, że w pierwszych niemieckich wyborach przeprowadzonych według spersonalizowanego systemu proporcjonalnego w 1949 r. wyborca mógł oddać nie dwa, a tylko jeden głos. Jeśli kandydat nie zdobył mandatu w okręgu jednomandatowym, to, czy dostanie mandat z puli „proporcjonalnej”, zależało od jego pozycji na liście, a nie liczby głosów uzyskanych bezpośrednio od wyborców³². Cytowany Autor był także zdania, że „możliwe jest jednak rozwiązanie, w któ-

³⁰ Zob. J. Flis, *Projekt ordynacji sprawiedliwej*, <https://klubjagiellonski.pl/2019/11/25/projekt-ordynacji-sprawiedliwej/> [dostęp 28 lutego 2023 r.]; *idem*, *Ekspertyza – Projekt ordynacji proporcjonalno-lokalnej*, s. 1–2, www.sejm.gov.pl [dostęp 28 lutego 2023 r.]. Należy zwrócić uwagę, że koncepcja w szczególności ewoluje. Referujemy na podstawie cytowanych wyżej tekstów.

³¹ Inną konsekwencją, choć niezwiązaną bezpośrednio z przedstawioną koncepcją, byłby ponowny rozdział mandatów między 41 okręgami wyborczymi. Prowadziłoby to do wyrównania siły głosów wyborców z poszczególnych okręgów, która uległa zmianie od momentu ich utworzenia w 2011 r.

³² J. Haman, *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, nr 4, s. 23–25.

rym mandaty «proporcjonalne», rozdzielane między partie, przyznawane byłyby ich kandydatom ze względu na liczbę uzyskanych przez nich głosów w okręgach jednomandatowym – a więc w pierwszym rzędzie tym, którym najmniej zabrakło do zwycięstwa w okręgu»³³.

Proponowany system wyborczy zakłada również możliwość indywidualnego startu kandydata w pojedynczym podokręgu, bez konieczności wchodzenia na listy którejkolwiek z partii politycznych. Daje to, przynajmniej w teorii, możliwość uzyskania mandatu kandydatom niezależnym. Jednak szanse w praktyce są mocno ograniczone. W wyborach do niemieckiego Bundestagu w 2021 r. żaden mandat w jednomandatowych okręgach wyborczych nie przypadł kandydatowi niezależnemu³⁴. Innymi słowy, możliwość taka, jakkolwiek przytaczana regularnie jako argument za jednomandatowymi okręgami wyborczymi, jest raczej teoretyczna. W naszej opinii najlepszy indywidualista nie ma bowiem zwykle szansy w konkurencji ze profesjonalizowanymi formacjami politycznymi.

Przy przyjęciu spersonalizowanego systemu wyborczego w wyborach do Sejmu mogłoby zostać zastosowane jeszcze inne rozwiązanie z wyborów krajowych w Badenii-Wirtembergii. Chodzi o to, aby najlepszy z kandydatów w danym podokręgu zawsze otrzymywał mandat. Mandaty przyznaje się tak długo, dopóki są jeszcze jakieś do rozdzielenia. Tym samym nigdy nie dochodzi to pojawienia się tzw. mandatów nadwyżkowych, choć może dojść przez to do dodatkowych odchyień od proporcjonalności. Nie może być to jednak czynnik decydujący przy rozpatrywaniu zgodności takiego systemu wyborczego z zasadą proporcjonalności wyborów. Należy pamiętać, że nierzadko proporcjonalne systemy wyborcze deformują wyniki wyborów w sposób znaczny. W wyborach do Sejmu RP w 1993 r. nowo wprowadzony pięcioprocentowy próg wyborczy wyeliminował z walki o mandaty 19 komitetów wyborczych (które łącznie zdobyły prawie 35% głosów). Dzięki temu ugrupowania, które dostały się do Sejmu, uzyskały znaczną nadreprezentację. Ograniczenie liczby rozdzielanych mandatów jest konieczne z punktu widzenia polskich przepisów konstytucyjnych, które w sposób sztywny określają liczbę posłów na 460. Innym możliwym rozwiązaniem, które ograniczyłoby ryzyko powstawania dużej liczby mandatów nadwyżkowych, byłoby dokonanie podziału mandatów z części większościowej i proporcjonalnej w jednym okręgu ogólnokrajowym.

W tak skonstruowanym systemie wyborczym liczba mandatów, jaką uzyskują w wyborach poszczególne partie, jest zdeterminowana działaniem formuły proporcjonalnej ze wskazanym już zastrzeżeniem, że kandydat z największą liczbą głosów w każdym podokręgu uzyskuje mandat, niezależnie od wyniku ugrupowania, z którego listy startuje.

³³ *Ibidem*.

³⁴ <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99.html> [dostęp 12 sierpnia 2023 r.].

Według J. Flisa oraz B. Michalaka oparcie mieszanego systemu wyborczego na rozwiązaniach „badeńskich” powinno przynieść wyniki niemal tożsame z wynikami w obecnie obowiązującym proporcjonalnym systemie wyborczym³⁵. Nie bez znaczenia jest również fakt, że system ten, jeśli chodzi o techniczny aspekt oddania głosu, jest niemal identyczny ze stosowanym obecnie, z tą jedynie różnicą, że głos oddaje się tylko na konkretnego kandydata z pominięciem głosowania na listy. Kluczowe w związku z tym dla pozytywnego odbioru tego systemu przez wyborców byłoby przeprowadzenie szerokiej kampanii informacyjnej dotyczącej tego, w jaki sposób oddany przez wyborcę głos przekładałby się na wyniki głosowania i wyborów.

Konsekwencje wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego

Mieszany system wyborczy wprowadziły zarówno kraje ze stosowanym w nich dotychczas systemem większościowym (np. Nowa Zelandia), jak i kraje, w których stosowany był system proporcjonalny (np. Włochy). Zmiana systemu wyborczego rodzi poważne konsekwencje dla wszystkich uczestników wyborów. Formacje polityczne i kandydaci muszą dostosować prowadzoną przez siebie kampanię wyborczą do zasad nowego systemu wyborczego. Wyborcy powinni mieć natomiast możliwość zrozumienia nowych zasad rozdziału mandatów, nawet jeśli sposób głosowania się nie zmienia. Poniżej analizujemy możliwy wpływ przedstawionego mieszanego systemu wyborczego na uczestników procedury wyborczej, tj. partie polityczne, kandydatów oraz wyborców. Pomijamy przy tym organizatorów procedury wyborczej, tj. aparat państwowy, który podejmuje jedynie działania czysto techniczne, wynikające z przepisów prawa. Należy zastrzec, że w związku z dużą liczbą możliwych wariantów systemu mieszanego konsekwencje mogą istotnie różnić się w zależności od wybranego rozwiązania. Dodatkowo różnice mogą wynikać z innych czynników, jak np. podział terytorialny, tradycje i bieżąca sytuacja polityczna, struktura społeczna, zastosowane rozwiązania systemu wyborczego (wielkość okręgów, progi wyborcze, system przeliczenia głosów itp.).

Dla partii politycznych oraz kandydatów

Wprowadzenie spersonalizowanego systemu proporcjonalnego, przy założeniu, że wcześniej obowiązywał system większościowy, powinno prowadzić do zwiększenia liczby partii w parlamencie. Potwierdzeniem tego mogą być wyniki wy-

³⁵ J. Flis, B. Michalak, *Mieszany system wyborczy*, *op. cit.*, s. 85. Symulacje przeprowadzono na podstawie wyników wyborów 2011 r. i 2015 r. oraz hipotetycznych wyników wyborów 2019 r. (uśrednionych wyników wyborów z roku 2011 i 2015).

borów parlamentarnych w systemie mieszanym w Nowej Zelandii³⁶. Odmiana mieszanego systemu wyborczego ma również istotny wpływ na kształt kampanii wyborczej prowadzonej przez ugrupowania polityczne. Tam, gdzie występuje mechanizm kompensacyjny, partie polityczne mogą być mniej skłonne do przenoszenia ciężaru kampanii na poszczególnych kandydatów, kosztem ogólnej promocji programu całej formacji. Wynika to z konsekwencji mechanizmu kompensacyjnego, który sprawia, że ostateczny podział mandatów między partie polityczne w duży stopniu odpowiada uzyskanemu przez nie poparciu. Z kolei w systemach mieszanych, w których nie występuje element kompensacyjny, partie w większym stopniu są zainteresowane promocją poszczególnych kandydatów w okręgach jednomandatowych³⁷. Istotne znaczenie może mieć również to, czy w ramach puli proporcjonalnej listy mają charakter otwarty (głosowanie na konkretnego kandydata i podział mandatów w ramach listy według liczby bądź procenta uzyskanych głosów), czy też zamknięty (głosowanie na listę *en bloc*, w którym mandaty rozdzielane są zgodnie z kolejnością kandydatów na liście). W każdym wypadku partie powinny dążyć do wystawienia najlepszych kandydatów w podokręgach, jak i na listach, zawsze na ich czołowych miejscach. Jednak w przypadku listy otwartej wynik wyborczy kandydata będzie wpływał na to, kto otrzyma mandat (większa więc aktywność kandydatów), podczas gdy w przypadku listy zamkniętej decydująca będzie wola partii politycznych. Należy jednak zauważyć, że nie zawsze kandydat dobrze znany na poziomie ogólnokrajowym uzyska mandat na poziomie lokalnym, nawet jeśli wywodzi się z tego okręgu, w którym ubiega się o mandat. Zależy to od kilku czynników, czy wygra w swoim okręgu, czy lista będzie otwarta czy zamknięta, a w tym ostatnim wypadku – na jakim miejscu się znajdzie. Ale konsekwencje mogą mieć jeszcze inny wymiar. Badania dokonane na wynikach wyborów przeprowadzonych według mieszanych systemów wyborczych w Meksyku, Niemczech oraz Japonii pokazały, że kobiety znajdują się w gorszej sytuacji w porównaniu z systemem proporcjonalnym, natomiast w lepszej sytuacji w porównaniu z systemem większościowym³⁸.

Skutki wprowadzenia tego systemu dla partii politycznych mogą okazać się nietypowe. Na przykład na Litwie od 1992 r. połowa mandatów obsadzana jest wedle formuły większościowej bezwzględnej, a druga połowa wedle formuły proporcjonalnej, zaś wyborca ma dwa głosy. Przeprowadzona analiza wyników wyborów z lat 1992–2008 prowadzi jednak do wniosku, że więcej partii dostawało

³⁶ D. Arsenau, *The Impact of MMP on Representation in New Zealand's Parliament – a view from outside Parliament*, <https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/08/Session-2-Dr-Therese-Arseneau-The-Impact-of-MMP-on-Representation-in-New-Zealands-Parliament.pdf> [dostęp 28 lutego 2023 r.].

³⁷ J. Salomon, *Wpływ kandydatów na głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” 2012, nr 3, s. 191–192.

³⁸ Y.P. Kerevel, A.S. Matthews, K. Seki, *Mixed-member electoral systems, best loser rules, and the descriptive representation of women*, „Electoral Studies” 2019, vol. 57, s. 162.

się do parlamentu z puli większościowej niż proporcjonalnej³⁹. Należy mieć na względzie jeszcze inne czynniki, które mogą wywierać wpływ na wynik wyborów, w szczególności wynikające z zamieszkiwania w danym okręgu wyborczym przez zwarte mniejszości narodowe, etniczne, inne.

Odrębną kwestią jest strategia partii politycznych w zależności od wielkości mierzonej sondażowym poparciem wyborców. Pojawia się przede wszystkim pytanie, jak zachowują się mniejsze partie w mieszanym systemie wyborczym z dwoma głosami. Wyniki badań pokazują, że partie te nie rezygnują z wystawiana kandydatów w okręgach jednomandatowych, mimo iluzorycznych szans na uzyskanie mandatu, licząc zapewne na przyciągnięcie w ten sposób większej liczby wyborców do głosowania decydującego o rozdziale mandatów według systemu proporcjonalnego⁴⁰. Problem ten oczywiście nie istnieje w sytuacji, gdy wyborcy dysponują jednym głosem, jak we wspomnianej ordynacji proporcjonalno-lokalnej.

Powoduje to, że przedstawiony system mieszany, niezawierający elementu kompensacyjnego, prowadziłyby zapewne partie do ekspozycji podczas kampanii wyborczej kandydatów w poszczególnych okręgach wyborczych. Przed partiami politycznymi pojawiłby się również dylemat „rozlokowania” kandydatów w poszczególnych niewielkich terytorialnie okręgach wyborczych. Nie ulega wątpliwości, że „najlepsi” kandydaci zostaliby skierowani do okręgów jednomandatowych. Pojawiłby się jednak problem w tym, że wielu kandydatów kojarzonych z dużymi ośrodkami byłoby wystawianych w niewielkich ośrodkach, celem maksymalizacji wyniku wyborczego ich partii. Skutki tego byłyby jednak trudne do oceny. Kandydaci tacy, nawet jeśli pochodziliby z obszaru obejmującego dany okręg wyborczy, mogliby nie wygrać rywalizacji z lokalnymi kandydatami, nie tak popularnymi na szerszą skalę, jednak mającymi duże poparcie w danym regionie.

Ostatecznie zastosowanie systemów mieszanych, jak podkreśla się w doktrynie, powoduje najczęściej efekt pośredni między systemami większościowymi a proporcjonalnymi, z jednej strony wzmacniając najsilniejsze ugrupowania, z drugiej zaś strony, z uwagi na element proporcjonalności, chroniąc przez dupolem partyjnym⁴¹. Jednocześnie zwiększa zależność kandydatów od aparatu

³⁹ M.G. Jarentowski, *Mieszany system wyborczy w wersji „kombinacyjnej”, jako sposób wzmocnienia dużych partii politycznych na przykładzie Litwy*, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 4, s. 237.

⁴⁰ M. Umeda, *Myth of the Contamination Effect?: Different Questions, Different Conclusions for Small Party's Strategy under the Mixed-Member Electoral System* [w:] *Three Essays on the Party Strategies under the Mixed-Member Electoral System, A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (Political Science) in The University of Michigan 2011*, s. 17, https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/86305/umedam_1.pdf%3Bsequence=1 [dostęp 28 lutego 2023 r.].

⁴¹ P. Uziębło, *Wpływ systemów wyborczych*, op. cit., s. 87.

partyjnego, który poza decyzją o umieszczeniu kandydata w tym czy innym okręgu wyborczym decyduje również o systemie wyborczym, w warunkach którego będzie rywalizował o mandat.

Dla wyborców

W związku z tym, że większość modeli mieszanego systemu wyborczego przewiduje możliwość oddania przez wyborcę dwóch głosów, stawia to przed głosującymi możliwość podziału głosów będących w ich dyspozycji. W związku z tym, że świadomość wyborców w tej dziedzinie, szczególnie gdy system ten nie był wcześniej stosowany, jest niewielka, trudno ocenić, jak się zachowają. Zapewne wielu z nich nie dostrzeże nowej możliwości. Niektórzy wyborcy mogą natomiast głosować strategicznie, w szczególności koalicyjnie dzieląc głosy między swój „pierwszy” wybór oraz jego prawdopodobnego koalicyjanta. Nie można jednak także wykluczyć, że niekiedy głosy będą oddane na kandydatów z przeciwnych obozów, gdy kandydat jednego cieszy się szczególną osobistą (lokalną) sympatią. Podobnie nie można wykluczyć, że część wyborców odda tylko jeden głos. Analizy przeprowadzone w tym obszarze pokazują jednak, że wpływ ten niekoniecznie musi być znaczący. Symulacje przeprowadzone dla Holandii wskazują, że wpływ ten jest wręcz znikomy, szczególnie jeśli chodzi o rozdział mandatów między partie polityczne⁴².

Mieszane systemy wyborcze zastępują system wyborczy, w którym obowiązuje wyłącznie system proporcjonalny lub większościowy, przy czym w większości przypadków jest to system proporcjonalny. Jednym z podstawowych argumentów za wprowadzeniem systemu mieszanego jest personalizacja wyborów (głosowanie na konkretnego kandydata, a nie na partię polityczną), przy zachowaniu jednak proporcjonalności ich wyników. Doświadczenia Niemiec, które stanowią kolebkę spersonalizowanego systemu proporcjonalnego, pokazują jednak, że również w tym systemie związek deputowanego z wyborcami pozostaje słaby⁴³.

Odrębną kwestią jest społeczna akceptacja zmian systemu wyborczego, a dalej jego zrozumienie przez polskich wyborców. Każda tego rodzaju zmiana wywołuje pytanie o korzyści dla środowisk inicjujących zmianę, a następnie partii wspierających przyjęcie nowelizacji prawa wyborczego. Nie jest jasne, czy doprowadziłoby to do zwiększenia, czy zmniejszenia frekwencji wyborczej. Kluczowe w związku z tym dla pozytywnego odbioru takiej zmiany przez wyborców byłoby przeprowadzenie szerokiej kampanii informacyjnej dotyczącej tego, w jaki sposób oddany przez wyborcę głos przekładałby się na wyników głosowania i wy-

⁴² T. Gschwenda, H. van der Kolk, *Split Ticket Voting in Mixed Member Proportional Systems: The Hypothetical Case of The Netherlands*, „Acta Politica” 2006, nr 41, s. 163.

⁴³ H.-D. Klingemann, B. Weßels, *Political consequences of Germany's mixed-member system: Personalization at the grass-roots?*, „WZB Discussion Paper” 1999, no. FS III 99-205, s. 1.

borów. Dalej wskazane byłoby odsunięcia wejścia w życie takiej zmiany, tak aby znalazła zastosowanie nie w najbliższych, a dopiero kolejnych wyborach.

Uwagi końcowe

Niezależnie od tego, czy i jak uczestnicy procedury wyborczej dostosują się do zmienionych reguł gry, nowy system wyborczy wywołuje konsekwencje polityczne rozumiane jako zmiana rozdziału mandatów między poszczególne siły polityczne. Efekty polityczne zmiany systemu wyborczego, zwłaszcza na system mieszany, mogą być nieprzewidywalne. Na przykład we Włoszech wprowadzenie systemu mieszanego w miejsce systemu proporcjonalnego zamiast spodziewanego zmniejszenia fragmentacji sceny politycznej tylko ją nasiliło⁴⁴. Podobne skutki polityczne wprowadzenie mieszanego systemu wyborczego przyniosło w Rosji⁴⁵. Konkretnie efekty polityczne działania obydwu systemów wynikały nie tyle z ich konstrukcji „mechanicznej”, co raczej ze „strategicznych” zachowań partii politycznych (szerokie koalicje we Włoszech) i wyborców (rozdzielanie głosów między systemami większościowym i proporcjonalnym w Rosji)⁴⁶.

Jak słusznie zauważył M.G. Jarentowski, „mieszany system wyborczy nie jest połączeniem wad i zalet większościowego i proporcjonalnego systemu wyborczego, w takim stosunku, w jakim mają się do siebie mandaty obsadzone wedle obu formuł, lecz jest on zupełnie nowym systemem wyborczym, którego skutków nie sposób przewidzieć w oparciu o znane skutki większościowych oraz proporcjonalnych systemów wyborczych”⁴⁷.

Z powyższych względów niekiedy proponuje się, aby tego rodzaju, niezwykle innowacyjne dla wyborców, systemy wyborcze, niezależnie od tego, który z wymienionych modeli znalazłby zastosowanie, powinny zostać najpierw wprowadzone „testowo” w wyborach drugorzędnych (*second-order elections*⁴⁸). W Polsce takimi wyborami są wybory do Parlamentu Europejskiego. Należy wyjaśnić, że niewielka liczba mandatów rozdzielanych w tych wyborach w zestawieniu z wyborami parlamentarnymi nie stanowiłaby przeszkody, zakładając, że mandaty z puli proporcjonalnej rozdzielane byłyby w okręgu obejmującym cały obszar wyborczy. W wyborach do Parlamentu Europejskiego stanowiłoby to zresztą przyjęcie rozwiązań większości państw członkowskich UE, w których występu-

⁴⁴ J.M. Colomer, *The Strategy and History of Electoral System Choice* [w:] *The Handbook of Electoral System Choice*, ed. J.M. Colomer, Londyn 2004, s. 8; B. Michalak, *Mieszane systemy*, *op. cit.*, s. 58–59.

⁴⁵ B. Michalak, *Mieszane systemy*, *op. cit.*, s. 65–66.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 68.

⁴⁷ M.G. Jarentowski, *Mieszany system wyborczy*, *op. cit.*, s. 249.

⁴⁸ P. Norris, *Second-Order Elections Revisited*, „European Journal of Political Research” t. 31, nr 1, s. 109–124.

je jeden ogólnokrajowy okręg wyborczy⁴⁹. Wprowadzenie tego rodzaju systemu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego nie rodziłoby jednocześnie wątpliwości co do naruszenia norm konstytucyjnych oraz prawa UE. Pierwszy z wymienionych aktów prawnych w ogólnie nie reguluje bowiem wyborów do Parlamentu Europejskiego. Prawo UE pozostawia państwom członkowskim pewien zakres swobody, co do kształtu systemu wyborczego. Należy zauważyć, że prawo UE nie jest restrykcyjne, jeśli chodzi o system proporcjonalny, dopuszczając system pojedynczego głosu przenoszonego (STV), stanowiąc w art. 1 aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, że „[w] każdym Państwie Członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu”, jednocześnie dopuszczając tworzenie okręgów wyborczych ogólnie nie naruszających proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego (art. 2)⁵⁰. Wydaje się, że stwarza to możliwość wprowadzenia takiego systemu mieszanego⁵¹, po zastosowaniu którego zachowana będzie proporcjonalność wyników wyborów. Wyniki tych wyborów mogłyby dać pewne wyobrażenie, jak dany system wyborczy może wpłynąć na kształt krajowej sceny politycznej. Stanowiłoby to istotny materiał do dyskusji nad wprowadzeniem systemu mieszanego w najważniejszych polskich wyborach, jakimi niewątpliwie są wybory do Sejmu. Nie ma jednocześnie wątpliwości, że sama tego rodzaju propozycja byłaby uznana za dyskusyjną.

Należy wspomnieć również, że propozycja wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego pojawiła się również w wyborach samorządowych, a konkretnie na etapie tworzenia ordynacji wyborczej regulującej wybory do samorządu wojewódzkiego. Akcja Wyborcza Solidarność przedłożyła w marcu 1998 r. projekt ordynacji przewidujący system mieszany, przyznający wyborcy dwa głosy, w któ-

⁴⁹ B. Michalak, *Polish Electoral System to the European Parliament: Drawbacks and Alternatives*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 5, s. 119–120.

⁵⁰ Decyzja Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z 20 września 1976 r., Dz.Urz. UE L 278 z 8 października 1976 r., s. 1; decyzja Rady 2002/772/WE, Euratom z 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz.Urz. UE L 283 z 21 października 2002 r., s. 1.

⁵¹ B. Michalak jako jedną z alternatyw obecnie obowiązującego systemu wyborczego w polskich wyborach do Parlamentu Europejskiego wskazuje mieszany system wyborczy, *idem*, *Polish Electoral System*, *op. cit.*, s. 119–120. Należy jednak zwrócić uwagę, że żadne państwo, które w krajowych wyborach parlamentarnych stosuje system mieszany (Niemcy, Węgry czy Włochy), nie wprowadziło tego systemu w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W istocie problem dopuszczalności wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego w wyborach do tego ciała ustawodawczego jest tego samego rodzaju jak w wyborach do Sejmu.

rych połowa radnych województw miała być wybierana bezpośrednio w jednomandatowych okręgach wyborczych obejmujących teren powiatu, pozostali zaś wybierani mieli być w systemie proporcjonalnym z zastosowaniem formuły wyborczej d'Hondta, w okręgach liczących od 5 do 10 mandatów⁵². Ostatecznie jednak propozycja ta została odrzucona⁵³. Wprowadzenie mieszanego systemu wyborczego na poziomie samorządowym nie wydaje się dobrym rozwiązaniem, przede wszystkim ze względu na niewielką liczbę mandatów będących do rozdysonowania.

Propozycja wprowadzenia w wyborach do Sejmu mieszanego systemu wyborczego jest niewątpliwie godna uwagi. Ze względu na regulacje konstytucyjne zmiana ta możliwa jest bez zmiany ustawy zasadniczej w stosunkowo wąskim zakresie. *De constitutione lata* możliwe jest w Polsce wprowadzenie spersonalizowanego systemu proporcjonalnego. Rozwiązanie takie, jak zresztą każda zmiana systemu wyborczego, niesie jednak ze sobą istotne niewiadome i ryzyka. Ponieważ trudno przewidzieć, jak na zmiany zareagują formacje polityczne, a tym bardziej wyborcy, konsekwencje prawne i polityczne pozostają niejasne. Wiele wskazuje, że mogą być inne niż zakładane i doprowadzić do daleko idących zmian na scenie politycznej.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

■ Prawo unijne

Decyzja Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z 20 września 1976 r., Dz.Urz. WE L 278 z 8 października 1976 r., s. 1.
Decyzja Rady 2002/772/WE, Euratom z 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz.Urz. WE L 283 z 21 października 2002 r., s. 1.

⁵² Druk sejmowy nr 215/III kad., [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/3C006F35642435D3C12565BE003214B4/\\$file/215.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/3C006F35642435D3C12565BE003214B4/$file/215.pdf) [dostęp 28 lutego 2023 r.]

⁵³ L. Nikolski, *System wyborczy do sejmików województw*, „Państwo i Społeczeństwo” 2009, nr 1, s. 111–114.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06.

Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 6 października 1976 r. w sprawie *X vs. Wielka Brytania*, skarga nr 7140/75.

Literatura

Arsenau D., *The Impact of MMP on Representation in New Zealand's Parliament – a view from outside Parliament*, <https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/08/Session-2-Dr-Therese-Arseneau-The-Impact-of-MMP-on-Representation-in-New-Zealands-Parliament.pdf>.

Banaszak B., Malicka A., *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf.

Colomer J.M., *The Strategy and History of Electoral System Choice* [w:] *The Handbook of Electoral System Choice*, ed. J.M. Colomer, Londyn 2004, https://doi.org/10.1057/9780230522749_1.

Flis J., *Ekspertyza – Projekt ordynacji proporcjonalno-lokalnej*, [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/821_20221031/\\$file/821_20221031.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/821_20221031/$file/821_20221031.pdf).

Flis J., Michalak B., *Mieszany system wyborczy – cztery warianty dla Polski*, „Athenum. Polskie Studia Politologiczne” 2017, t. 55, <https://doi.org/10.15804/athena.2017.55.04>.

Flis J., *Projekt ordynacji sprawiedliwej*, <https://klubjagiellonski.pl/2019/11/25/projekt-ordynacji-sprawiedliwej/>.

Granat M., *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.

Gschwenda T., van der Kolk H., *Split Ticket Voting in Mixed Member Proportional Systems: The Hypothetical Case of The Netherlands*, „Acta Politica” 2006, nr 41, <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500150>.

Haman J., *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu, 2022*, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna/>.

Haman J., *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, nr 4.

Jarentowski M.G., *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 4.

Jarentowski M.G., *Mieszany system wyborczy w wersji „kombinacyjnej”, jako sposób wzmocnienia dużych partii politycznych na przykładzie Litwy*, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 4, <https://doi.org/10.14746/pp.2013.18.4.15>.

Kerevel Y.P., Matthews A.S., Seki K., *Mixed-member electoral systems, best loser rules, and the descriptive representation of women*, „Electoral Studies” 2019, vol. 57, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.11.006>.

Klingemann H.-D., Weßels B., *Political consequences of Germany's mixed-member system: Personalization at the grass-roots?*, „WZB Discussion Paper”, No FS III 99-205, Berlin 1999.

- Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. Z. Witkowski, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf.
- Michalak B., *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013.
- Michalak B., *Mieszany system wyborczy dla Polski?*, Toruń 2023.
- Michalak B., *Polish Electoral System to the European Parliament: Drawbacks and Alternatives*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 5, <https://doi.org/10.15804/ppk.2019.05.08>.
- Nikolski L., *System wyborczy do sejmików województw*, „Państwo i Społeczeństwo” 2009, nr 1.
- Radek R., *Deformacje w niemieckim systemie wyborczym [w:] Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*, red. J. Iwanek, Toruń 2014.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP [w:] Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008.
- Rulka M., *Glosa do wyroku Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej z 4 grudnia 2013 r., nr 1/2014*, „Państwo Prawne” 2016, nr 1.
- Salomon J., *Wpływ kandydatów na głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” 2012, nr 3.
- Shugart M.S., Wattenberg M.P., *Mixed-Member Electoral Systems, The Best of Both Worlds?*, Oxford 2003.
- Skotnicki K., *Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień ordynacji wyborczej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4.
- Szymanek J., *Wstęp do prawa wyborczego*, Lublin 2021.
- Umeda M., *Myth of the Contamination Effect?: Different Questions, Different Conclusions for Small Party's Strategy under the Mixed-Member Electoral System [w:] Three Essays on the Party Strategies under the Mixed-Member Electoral System, A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (Political Science) in The University of Michigan 2011*, https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/86305/umedam_1.pdf%3Bsequence=1.
- Ustawa zasadnicza Węgier*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2015.
- Uziębło P., *Wpływ systemów wyborczych na systemy partyjne (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Winczorek P., *Czy zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 3.
- Winczorek P., *Ordynacja mieszana jest możliwa tylko po zmianie konstytucji*, „Rzeczpospolita” nr 71 z 24 marca 2006 r.

Inne

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 1963/IV kad., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/436E5F6124BF1E19C1256D9D002D224B/\\$file/1963.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/436E5F6124BF1E19C1256D9D002D224B/$file/1963.pdf).

Projekt ustawy – Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego, druk sejmowy nr 215/III kad., [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/3C006F35642435D3C12565BE003214B4/\\$file/215.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/3C006F35642435D3C12565BE003214B4/$file/215.pdf).

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 434/V kad., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/4A4CEA8198219E30C125713A0027781C/\\$file/434.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/4A4CEA8198219E30C125713A0027781C/$file/434.pdf).

Aleksandra Nowosad

O potrzebie poszerzenia zakresu kryminalizacji naruszenia swobody głosowania (art. 250 k.k.)

On the need to broaden the scope of criminalization of violations of freedom to vote (Article 250 of the Criminal Code)

The article contains an analysis of the statutory features of the offense of violating the freedom to vote under Article 250 of the Criminal Code and presents postulates *de lege ferenda*. *De lege lata*, it is only punishable to influence voters by using force, unlawful threat or by abusing a relationship of dependence. According to the author, the perpetrator's actions should have been supplemented with "deceit". The proposed modification will ensure greater protection of the protected value specified in Article 250, including against the current forms of electoral manipulation, such as the provision of fake news or deep fakes using microtargeting of voters.

Keywords: elections, voting, fake news, Criminal Code

Artykuł zawiera analizę znamion przestępstwa naruszenia swobody głosowania z art. 250 k.k. i postulaty *de lege ferenda*. *De lege lata* karalne jest jedynie wywieranie wpływu na wyborców przy użyciu przemocy, groźby bezprawnej i przez nadużycie stosunku zależności. Zdaniem Autorki sposoby działania sprawcy powinny być uzupełnione o „podstęp”. Postulowana modyfikacja zapewni większą ochronę dobra stanowiącego przedmiot przestępstwa, w tym przed występującymi obecnie formami manipulacji wyborczych, takich jak przekazywanie nieprawdziwych informacji (*fake news*) czy zmanipulowanych materiałów audiowizualnych (*deep fake*) przy zastosowaniu mikrotargetowania wyborców.

Słowa kluczowe: wybory, głosowanie, *fake news*, Kodeks karny

Doktor nauk prawnych, adwokat (obecnie niewykonujący zawodu) ■
Katedra Prawa Karnego i Kryminologii, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, LUBLIN, POLSKA ■
aleksandra.nowosad@poczta.umcs.lublin.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-9657-680X>

Wstęp

Przedmiotem artykułu jest analiza znamion przestępstwa naruszenia swobody głosowania z art. 250 Kodeksu karnego¹ i sformułowanie postulatów *de lege ferenda* w tym zakresie. Wraz z rozwojem technologii pojawiły się nowe formy nieuczciwego wpływania na wyborców na niespotykaną wcześniej skalę, takie jak przekazywanie nieprawdziwych informacji (*fake news*) czy zmanipulowanych materiałów audiowizualnych (*deep fake*) przy zastosowaniu mikrotargetowania

¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1138; dalej: Kodeks karny lub k.k.

wyborców. Należy rozważyć, czy istniejące przepisy właściwie chronią szczerść głosowania. W celu weryfikacji tezy o potrzebie nowelizacji art. 250 k.k. przeprowadzona zostanie analiza treści przepisu, poprzedzona rysem historycznym oraz ukazane zostaną przykłady możliwych obecnie manipulacji godzących w swobodę głosowania.

W polskim piśmiennictwie prawniczym znamiona art. 250 k.k. były przedmiotem analizy w pracach D. Wąsika², M. Jachimowicza³, W. Koziulewicza⁴, S. Zabłockiego⁵ oraz (także w aspekcie kryminologicznym) E.M. Guzik-Makaruk i E. Wojewody⁶ oraz D. Dajnowicz-Piesieckiej⁷. W literaturze przedmiotu nie formułowano dotychczas postulatów zmiany art. 250 k.k. W ostatnim czasie powstały opracowania dotyczące ogólnie penalizacji *fake newsów*, ale nie w kontekście przestępstwa z art. 250 k.k.⁸. W artykule zastosowano metodę analizy dogmatycznej tekstu prawnego oraz metodę historyczną, przytoczono także dane statystyczne.

² D. Wąsik, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – aspekty karnomaterialne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012.

³ M. Jachimowicz, *Przestępstwo naruszenia swobody głosowania (art. 250 k.k.)*, „Prokurator” 2009, nr 1.

⁴ W. Koziulewicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum jako przejaw ochrony wolności wyborcy* [w:] *Prawnokarne aspekty wolności*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2006; *idem*, *Kryminalizacja naruszeń prawa wyborczego w Polsce* [w:] *Między nauką a praktyką prawa karnego. Księga jubileuszowa profesora Lecha Gardockiego*, red. Z. Jędrzejewski, M. Królikowski, Z. Wiernikowski, S. Żółtek, Warszawa 2014.

⁵ S. Zabłocki, *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego* [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.

⁶ E.M. Guzik-Makaruk, E. Wojewoda, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – wybrane aspekty prawnokarne i kryminologiczne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A.

⁷ D. Dajnowicz-Piesiecka, *Przestępczość przeciwko wyborom i referendum w Polsce w latach 1999–2019*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 2.

⁸ Zob. K. Mamak, *Prawnokarne sposoby walki z fake newsami*, 2020, <https://centrumcyfrowe.pl/spoltech/raport-prawo-fakenews/>, https://centrumcyfrowe.pl/wp-content/uploads/sites/16/2020/06/Raport_walka-z-fake-newsami.pdf; *idem*, *Do we need the criminalization of medical fake news?*, „Medicine, Health Care and Philosophy” 2021, no. 24(2), s. 235–245; a także *idem*, *Rewolucja cyfrowa a prawo karne*, Kraków 2019; W. Wróbel, *Odowiedzialność karna za kłamstwo urzędnicze* [w:] *Pro dignitate legis et maiestate iustitiae. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Witolda Kuleszy*, red. A. Liszewska, J. Kulesza, Łódź 2020; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Droga do regulacji. Dezinformacja w przekazie medialnym* [w:] *Media w erze cyfrowej. Wyzwania i zagrożenia*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, K. Wąsowski, Warszawa 2021.

Uwagi ogólne

Wybory stanowią istotę współczesnych demokracji. Wskazują na wolę większości wyborców, aby wyłonieni kandydaci w ich imieniu sprawowali rządy przez określony czas⁹. Pełnią między innymi funkcję kreacyjną, legitymizującą oraz polityczno-programową¹⁰. Pierwsza polega na wybieraniu władz¹¹. Władza jest legitymowana, jeśli została wyłoniona w wyborach wolnych, tzn. konkurencyjnych, bez „ponadstandardowych” ograniczeń czynnych i biernych praw wyborczych, z uczciwie policzonymi wynikami¹². Głosując, obywatele wybierają program polityczny przedstawiony w propozycjach wyborczych poszczególnych ugrupowań¹³.

Wyborca podejmuje decyzję, czy weźmie, czy też nie weźmie udziału w głosowaniu i jaki odda głos¹⁴. Uprawnienie do głosowania jest prawem konstytucyjnym każdego obywatela, który posiada czynne prawo wyborcze¹⁵. Co do zasady wyborca nie może cofnąć oddanego głosu. Zmianie stanowiska może dać wyraz dopiero w następnych wyborach. Waga aktu wyborczego wymaga przyznania mu należytej ochrony, aby wyborca mógł wyrazić swoją wolę w sposób swobodny, świadomy, bez niedozwolonych nacisków¹⁶.

Nie można przyjmować idealistycznego założenia, że decyzja osoby uprawnionej o uczestnictwie i sposobie głosowania jest rezultatem jedynie jej wewnętrzznego przekonania, wolnego od wpływów postronnych czy nacisków. Wywieranie wpływu na wyborców, jeśli nie jest bezprawne, jest co do zasady dozwolone. Dozwolona jest agitacja przedwyborcza, której celem jest nakłanianie do głosowania w określony sposób. W kampanii wyborczej wykorzystywane są różne sposoby wpłynięcia na uprawnionych do głosowania. Przedwyborcze

⁹ J. Juchniewicz, P. Palka, *Ewolucja kryminalizacji zachowań przeciwko wyborom*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 93–95.

¹⁰ W. Kozielowicz [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2020, s. 1673.

¹¹ A. Stelmach, *Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie* [w:] *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009, s. 200.

¹² W. Kozielowicz [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 1673, zob. także powoływany przez Autora: M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 14–15.

¹³ A. Stelmach, *Funkcje, op. cit.*, s. 200; W. Kozielowicz [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 1673.

¹⁴ W. Kozielowicz [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 1680, na temat, występującego w niektórych państwach, przymusu wyborczego zob. W. Kozielowicz, *Naruszenie swobody głosowania – art. 250 k.k.* [w:] *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, seria *System prawa karnego*, t. 8, red. L. Gardocki, Warszawa 2018, s. 799.

¹⁵ M. Szewczyk, A. Pilch [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, cz. II, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, s. 435.

¹⁶ J. Juchniewicz, P. Palka, *Ewolucja, op. cit.*, s. 93–95.

zmagania muszą jednak mieścić się w granicach prawa¹⁷. Przepis art. 250 k.k. chroni szczerłość i swobodę głosowania przed atakami, które przyjmują postać przemocy, groźby bezprawnej lub nadużycia stosunku zależności¹⁸.

Rys historyczny

Pierwszym aktem prawnym, wydanym po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, poświęconym prawnocarnej ochronie wyborów był dekret Naczelnika Państwa z 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich (Dz.Pr. P.P. nr 5, poz. 96). W art. 1 dekretu przewidziano karę więzienia do jednego roku dla winnego „przeszkodzenia wyborcy za pomocą gwałtu na osobie, groźby karalnej, podstępu, nadużycia władzy lub uniemożliwienia styczności z odpowiednimi osobami w urzeczywistnieniu prawa wolnego wyboru do Sejmu”. Kolejnymi aktami prawnymi były: ustawa z 12 lutego 1930 r. o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników (Dz.U. nr 17, poz. 123) oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów (Dz.U. nr 64, poz. 509). Pierwszy z nich przewidywał między innymi karę dla urzędnika, który używa przemocy, groźby, podstępu lub innego niedozwolonego sposobu celem wywarcia wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej lub celem powstrzymania jej od głosowania (art. 4). W rozporządzeniu o karach dla ochrony swobody wyborów w art. 3 przewidziano karę dla tego, kto używa przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu celem wywarcia wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej lub celem powstrzymania jej od głosowania.

Kodeks karny z 1932 r.¹⁹ zawierał dość rozbudowany rozdział XX grupujący przestępstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych. Obecny art. 250 k.k. był wzorowany na art. 120 k.k. z 1932 r., który stanowił: „kto używa przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu celem wywarcia wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej lub celem powstrzymania jej od głosowania, podlega karze więzienia do 5 lat lub aresztu”.

Jeżeli chodzi o różnice między art. 250 k.k. i art. 120 k.k. z 1932 r., to ten ostatni nie wymieniał bezprawego wywarcia wpływu na wyborcę, żeby wziął udział w głosowaniu. Obejmował tylko wywarcie wpływu na sposób głosowania lub powstrzymanie od głosowania²⁰. Kolejną odmiennością jest to, że aktualny

¹⁷ W. Koziulewicz [w:] *System, op. cit.*, s. 800; S. Zabłocki, *O rozpoznawaniu, op. cit.*, s. 398.

¹⁸ W. Koziulewicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom, op. cit.*, s. 200.

¹⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny, Dz.U. nr 60, poz. 571; dalej: k.k. z 1932 r.

²⁰ W. Koziulewicz [w:] *System, op. cit.*, s. 803.

art. 250 k.k. przewiduje przestępstwo materialne, zaś przestępstwo z art. 120 k.k. z 1932 r. miało charakter formalny. W doktrynie podnoszono, że „art. 120 nie ma na myśli wpływania na wynik głosowania, a tylko ochronę wolności osobistej i swobody dyspozycji prawem głosowania przed wtargnięciem bezprawnym obcej woli. Kodeks pragnie otoczyć akt głosowania opieką, która pozwoli brać udział w wykonywaniu prawa wyborczego nawet osobom nadmiernie wrażliwym. Wszelkie akty terroru, oddziaływania gwałtownego na psychikę, wypadki przestępczych machinacji muszą odpaść. Akt tego rodzaju sam przez się wobec związku z głosowaniem jest bezwzględnie karygodny”²¹.

Wreszcie, trzecią różnicą, kluczową dla niniejszych rozważań, było zawarte w art. 120 k.k. z 1932 r. znamię podstępu, które nie występuje w art. 250 k.k., który z kolei zawiera znamię nadużycia stosunku zależności²². Podstęp z art. 120 k.k. z 1932 r. rozumiano jako nieuczciwe machinacje, które mogą wprowadzić wyborcę w błąd przez przekazanie nieprawdziwych wiadomości, mających wpłynąć na jego decyzję. Zaznaczano, że „nie podpadną jednak pod pojęcie podstępu kłamliwe zapewnienia o programie partii, o jej siłach, o środkach pieniężnych i innych jakimi partia rozporządza, itp. Tego rodzaju kłamstwa, które, aczkolwiek z punktu widzenia etyki nie zasługują na pochwałę, są jednak w agitacji wyborczej tolerowane i pod art. 120 nie podpadną”²³. Jako przykład karalnego podstępu wskazywano fałszywe zapewnienie o uzyskaniu błogosławieństwa papieskiego dla określonego stronnictwa, fałszywą odezwę nakazującą głosowanie lub nie na danego kandydata itp.²⁴.

Kodeks karny z 1969 r. nie przewidywał typu przestępstwa, które byłoby odpowiednikiem czynu zabronionego z art. 120 k.k. z 1932 r. Zawierał jedynie zbiorczy przepis art. 189, którego § 1 posługiwał się ogólną klauzulą i przewidywał karę dla tego „kto przemocą, groźbą bezprawną, podstępem lub nadużywając stosunku zależności przeszkadza w swobodnym wykonywaniu praw wyborczych do Sejmu lub do rady narodowej lub w wykonywaniu innej czynności w postępowaniu wyborczym albo w swobodnym udziale w referendum lub w wykonywaniu innej czynności w postępowaniu dotyczącym referendum albo fałszuje wyniki głosowania”²⁵.

²¹ J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938, s. 354.

²² D. Wąsik, *Przestępstwa*, op. cit., s. 113.

²³ S. Glaser, A. Mogilnicki, *Kodeks karny. Komentarz*, Kraków 1934, s. 407–408.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Odpowiednika dzisiejszego art. 250 k.k. nie zawierały także projekty kodeksu karnego. Projekt kodeksu karnego z 1956 r. zawierał art. 175, który przewidywał: „Kto przemocą, groźbą jej użycia, podstępem, przekupstwem lub nadużywając stosunku zależności przeszkadza obywatelowi polskiemu w swobodnym wykonywaniu prawa wyborczego do Sejmu, rad narodowych albo w wyborach sędziów lub ławników ludowych, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 5”, zob. *Projekt kodeksu karnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i przepisy wprowadzające*, Warszawa 1956,

Wzorcem dla regulacji z rozdziału XXXI „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum” obecnie obowiązującego kodeksu były przepisy Kodeksu karnego z 1932 r., co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy²⁶. Podsumowując, ustawodawca w Kodeksie karnym z 1932 r. przewidział dość rozbudowany katalog przestępstw przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych, który zawierał także przepis art. 120 chroniący szczerść głosowania, zakazujący wywierania wpływu na wyborców przy użyciu przemocy, groźby bezprawnej i podstęp. W Kodeksie karnym z 1969 r. przewidziano jedynie zbiorczy przepis art. 189, w którym do wymienionych wyżej sposobów dodano nadużycie stosunku zależności. W obecnie obowiązującym Kodeksie karnym z 1997 r. w art. 250 powrócono do wzorca z 1932 r., ale bez znamienia podstęp, za to z dodanym znamieniem nadużycia stosunku zależności.

Znamiona czynu zabronionego z art. 250 k.k.

Indywidualnym przedmiotem ochrony art. 250 k.k. jest szczerść obiektywna głosowania, czyli stan, w którym uprawniony glosuje według swego swobodnie podjętego przekonania, wolnego od wszelkich niedozwolonych nacisków²⁷.

s. 46. W charakterystyce ogólnej projektu stwierdzono, że wprowadzone są sankcje karne za pogwałcenie swobodnego wykonywania przez obywatela prawa wyborczego, *ibidem*, s. 100. Nieco bardziej rozbudowane przepisy przeciwko wolności wyborów zawierał projekt kodeksu karnego z 1963 r., ale także tutaj nie było odpowiednika czynu zabronionego z art. 120 k.k. z 1932 r., a jedynie przepis art. 167: „Kto przemocą, groźbą, podstępem lub przez wyzyskanie stosunku zależności przeskadza innej osobie w swobodnym wykonywaniu praw wyborczych do Sejmu lub rady narodowej”, Komisja Kodyfikacyjna przy Ministrze Sprawiedliwości, *Projekt kodeksu karnego*, Warszawa 1963, s. 35.

²⁶ W uzasadnieniu rządowego projektu kodeksu karnego z 1997 r. w części dotyczącej rozdziału grupującego „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum” stwierdzono, że: „Za wzorzec służyły odpowiednie przepisy kodeksu karnego z 1932 r.”, *Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniem*, Warszawa 1997, s. 202. W projektach kodeksu karnego z 1990 r., 1991 r., 1995 r. omawiana regulacja sformułowana była analogicznie do obecnego art. 250 k.k. i nie zawierała znamienia podstęp, zob. art. 249, Komisja do spraw Reformy Prawa Karnego, Zespół Prawa Karnego Materialnego i Wojskowego, *Projekt kodeksu karnego, redakcja z listopada 1990 r.*, s. 77; art. 252, *idem*, *Projekt kodeksu karnego, redakcja z grudnia 1991 r.*, s. 71; art. 252 rządowego projektu ustawy – Kodeks karny, druk sejmowy nr 1274/II kad., https://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/projekty/1274_p.htm [dostęp 13 lutego 2023 r.].

²⁷ S. Zabłocki, *O rozpoznawaniu*, *op. cit.*, s. 397; W. Kozielowicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom*, *op. cit.*, s. 200; I. Zgoliński [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Kohnarska-Wrzosek, Warszawa 2020, s. 1199; L. Tyszkiewicz [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2016, s. 1428, zob. także postanowienia SN z: 31 lipca

Przepis art. 250 k.k. zawiera wyczerpujące wyliczenie czynności wykonawczych²⁸, które polegają na wywieraniu wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej, zmuszaniu do głosowania lub powstrzymywaniu jej od głosowania²⁹. Sprawca musi użyć jednego ze wskazanych w przepisie sposobów, czyli przemocy, groźby bezprawnej lub nadużycia stosunku zależności, co daje dziewięć wariantów zachowań³⁰.

Wywieranie wpływu to „takie ukształtowanie czynu podejmowanego przez osobę uprawnioną, które pozostaje w zgodzie z wolą sprawcy, ale w sprzeczności z wolą uprawnionego”³¹. Zmuszanie do głosowania oznacza „oddziaływanie na wolę osoby uprawnionej do głosowania, aby podjęła decyzję o udziale w głosowaniu (udała się do lokalu wyborczego i oddała głos)”³². Powstrzymywanie od głosowania to „oddziaływanie na osobę uprawnioną do głosowania, aby podjęła decyzję o nieuczestniczeniu w głosowaniu”³³.

Zachowanie sprawcy może być skierowane na jedną oznaczoną osobę lub więcej indywidualnie oznaczonych osób³⁴. Skierowanie działań przeciwko większej liczbie wyborców może wpływać na ocenę stopnia społecznej szkodliwości czynu i wymiar kary³⁵.

De lege lata karalne jest jedynie wywieranie wpływu na wyborców przy użyciu przemocy, groźby bezprawnej i przez nadużycie stosunku zależności. Wywieranie wpływu na wyborców, które nie jest bezprawne, jest dozwolone, a nawet stanowi istotę kampanii wyborczej i wyborów³⁶. Znamiona przemocy, groźby bezprawnej i nadużycia stosunku zależności zasadniczo wykląda się tak jak na gruncie

2020 r., sygn. akt I NSW 3004/20, Legalis; 2 sierpnia 2020 r., sygn. akt I NSW 138/20, LEX nr 3037595.

²⁸ W. Kozielowicz [w:] *System, op. cit.*, s. 802; M. Szewczyk, A. Pilch [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 463.

²⁹ G. Łabuda [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2014, s. 870.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ J. Piskorski [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017, s. 296. W doktrynie uznaje się najczęściej, że wywieranie wpływu to oddziaływanie na wolę osoby uprawnionej do głosowania, by swoją decyzję co do sposobu głosowania podjęła zgodnie ze wskazaniami sprawcy, zob. M. Szewczyk, A. Pilch [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 463; W. Kozielowicz [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 1681; D. Wąsik, *Przestępstwa, op. cit.*, s. 130.

³² W. Kozielowicz [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 1681; M. Szewczyk, A. Pilch [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 463.

³³ W. Kozielowicz [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 1681.

³⁴ J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938, s. 354.

³⁵ I. Zgoliński [w:] *Kodeks karny, op. cit.*, s. 1200.

³⁶ W. Kozielowicz [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 1681; I. Zgoliński [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 1200, zob. także postanowienia SN z: 20 października 2000 r., sygn. akt III SW 91/00, LEX nr 1170; 5 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 132/19, LEX nr 2755965.

innych przepisów kodeksu karnego, w których występują. Przemoc oznacza „takie oddziaływanie środkami fizycznymi, które uniemożliwiają albo przełamując opór zmuszanego ma nie dopuścić do powstania lub wykonania jego decyzji woli, albo naciskając aktualnie wyrządzoną dolegliwością na jego procesy motywacyjne, nastawić tę decyzję w pożądanym przez sprawcę kierunku”³⁷. Użycie w art. 250 k.k. pojęcia przemoc bez dodatkowego określenia, oznacza, że chodzi także o przemoc pośrednią³⁸. Pojęcie groźby bezprawnej zdefiniowane jest w art. 115 § 12 k.k. Stosunek zależności to stosunek prawny lub faktyczny, dający jednej osobie możliwość wywierania bezpośredniego lub pośredniego wpływu na losy, położenie prawne, społeczne i ekonomiczne innej osoby³⁹. Nadużycie stosunku zależności to wykorzystanie przewagi, jaką ma sprawca wobec osoby uprawnionej do głosowania⁴⁰.

Przestępstwo z art. 250 k.k. ma charakter materialny. Do jego znamion należy skutek w postaci głosowania w sposób pożądanym przez sprawcę, wzięcia udziału w głosowaniu lub nieprzystąpienia do głosowania zgodnie z wolą sprawcy⁴¹. Dla oceny charakteru przestępstwa z art. 250 k.k. pomocne może być porównanie go z odmienną konstrukcją zastosowaną w art. 120 k.k. z 1932 r., który był przestępstwem formalnym, lub z konstrukcją pierwotnie zastosowaną w typie ogólnym przestępstwa zmuszania z art. 191 k.k.

Czyn z art. 250 k.k. jest przestępstwem powszechnym, jedynie w wariancie nadużycia stosunku zależności ma charakter indywidualny⁴². Strona podmiotowa polega na umyślności. Większość przedstawicieli doktryny dopuszcza tu jedynie zamiar bezpośredni⁴³. M. Budyn-Kulik uznaje, że w wypadku nadużycia stosunku zależności może wystąpić także zamiar ewentualny⁴⁴. Zdaniem G. Łabudy zamiar ewentualny możliwy jest w wariancie wywierania wpływu na spo-

³⁷ T. Hanausek, *Przemoc jako forma działania przestępnego*, Kraków 1966, s. 65.

³⁸ Zob. W. Kozielowicz [w:] *System*, *op. cit.*, s. 794–795.

³⁹ Zob. postanowienie SN z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt V KK 304/08, R-OSNKW 2008, poz. 2691.

⁴⁰ W. Kozielowicz [w:] *System*, *op. cit.*, s. 803.

⁴¹ M. Budyn-Kulik, Komentarz do art. 250 [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, 2021, LEX, teza 2; J. Piskorski [w:] *Kodeks*, *op. cit.*, s. 297. Odmiennie, moim zdaniem niesłusznie: W. Kozielowicz [w:] *Kodeks*, *op. cit.*, s. 1681; M. Szewczyk, A. Pilch [w:] *Kodeks*, *op. cit.*, s. 462; R. Hałas [w:] *Kodeks*, *op. cit.*, s. 1400; M. Jachimowicz, *Przestępstwo*, *op. cit.*, s. 93; D. Wąsik, *Przestępstwa*, *op. cit.*, s. 130. G. Łabuda zalicza zmuszanie do głosowania do przestępstw formalnych, zaś powstrzymanie od głosowania osoby uprawnionej do przestępstw materialnych, zob. G. Łabuda [w:] *Kodeks*, *op. cit.*, 871.

⁴² M. Budyn-Kulik, Komentarz do art. 250, *op. cit.*, teza 5; M. Jachimowicz, *Przestępstwo*, *op. cit.*, s. 92–93.

⁴³ W. Kozielowicz [w:] *System*, *op. cit.*, s. 801; I. Zgoliński [w:] *Kodeks*, *op. cit.*, s. 1200.

⁴⁴ M. Budyn-Kulik, Komentarz do art. 250, *op. cit.*, teza 6.

sób głosowania osoby uprawnionej, gdy sprawca działa przez nadużycie stosunku zależności⁴⁵. Obie postaci zamiaru dopuszcza J. Piskorski⁴⁶.

Statystyki

Przestępstwo z art. 250 k.k. występuje niezmiernie rzadko w praktyce. Ze statystyk policyjnych wynika, że w latach 1999–2020 liczba przestępstw stwierdzonych wynosiła zaledwie 14. Jeżeli chodzi o postępowania wszczęte, to w okresie od 1999 do 2020 r. wszczęto 181 postępowań⁴⁷. Zdecydowanie najwięcej (71) postępowań wszczęto w roku 2006, w którym odbyły się w Polsce wybory do organów samorządowych⁴⁸. Jeśli chodzi o statystyki sądowe, D. Wąsik podaje, że w latach 2000–2010 prawomocnie osądzono tylko dwie osoby, którym postawiono zarzut z art. 250 k.k.⁴⁹. Z badań E.M. Guzik-Makaruk i E. Wojewody wynika, że w okresie od 2001 do 2014 r. wystąpiły jedynie trzy prawomocne skazania za naruszenie swobody głosowania⁵⁰. D. Dajnowicz-Piesiecka podaje, że od 2008 r. do 2018 r. doszło do jednego skazania z art. 250 k.k.⁵¹. Przy analizie statystycznej przestępstwa z art. 250 k.k. należy uwzględnić jego specyfikę, polegającą na tym, że może być popełnione w określonym okresie (wyborczym, referendalnym⁵²). Nawet jednak uwzględniając to zastrzeżenie, podkreślić należy, że przestępstwa z art. 250 k.k. występują w praktyce sporadycznie.

⁴⁵ G. Łabuda [w:] *Kodeks*, *op. cit.*, 871.

⁴⁶ J. Piskorski [w:] *Kodeks*, *op. cit.*, s. 298.

⁴⁷ <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-12/63603,Wplywanie-na-sposob-glosowania-art-250.html> [dostęp 1 lutego 2023 r.].

⁴⁸ Zob. E.M. Guzik-Makaruk, E. Wojewoda, *Przestępstwa*, *op. cit.*, s. 174, zob. także D. Wąsik, *Przestępstwa*, *op. cit.*, s. 145.

⁴⁹ D. Wąsik, *Przestępstwa*, *op. cit.*, s. 153.

⁵⁰ E.M. Guzik-Makaruk, E. Wojewoda, *Przestępstwa*, *op. cit.*, s. 174.

⁵¹ D. Dajnowicz-Piesiecka, *Przestępczość przeciwko wyborom*, *op. cit.*, s. 30–31.

⁵² Jak słusznie zauważył D. Wąsik „[...] występowanie uwarunkowań do popełnienia przestępstw przeciwko wyborom i referendum nie może być utożsamiane wyłącznie z okresami kampanii wyborczych i przeprowadzaniem głosowania w poszczególnych wyborach, przeprowadzanych okresowo w ustawowo przewidzianych odstępach czasu 4- (wybory parlamentarne i samorządowe) i 5-letnich (wybory prezydenckie i wybory do Parlamentu Europejskiego), gdyż na przestrzeni całego roku ujawniać się mogą okoliczności powodujące konieczność przeprowadzenia np. samorządowych wyborów uzupełniających czy też referendum lokalnego”, *idem*, *Przestępstwa*, *op. cit.*, s. 146.

Nowe formy wpływania na wyborców

Jak już wspomniano, przestępstwo z art. 250 k.k. ma małe znaczenie praktyczne. Może to być spowodowane chociażby tym, że działanie sprawcy, który chciałby w opisany w przepisie sposób wpłynąć na wyborcę, może być mało skuteczne, biorąc pod uwagę tajność głosowania⁵³. Nawet jeśli ktoś chce bezprawnie wpłynąć na czyjś głos, używając przemocy, groźby, nadużycia stosunku zależności, to przy tajnym głosowaniu mógłby mieć problem z weryfikacją, czy rzeczywiście osoba oddała głos w pożądanym przez sprawcę sposób, nie mówiąc już o skali całego przedsięwzięcia. Wydaje się, że jeśli ktoś chciałby efektywnie wpłynąć na sposób głosowania, powstrzymanie się, czy wzięcie udziału w głosowaniu, a także mieć wpływ na wynik głosowania, użyłby zupełnie innych środków.

Kampanie wyborcze przeprowadzane w wielu krajach pokazały, że skutecznym sposobem wpływania na sposób głosowania może być przykładowo celowe przekazywanie nieprawdziwych informacji konkretnym osobom, wybranym na podstawie zgromadzonej wiedzy o nich. Osoby takie są intencjonalnie wprowadzane w błąd, świadomie przekazuje im się specjalnie sfabrykowane, niezgodne z rzeczywistością treści, które sprawiają, że wyborcy tylko z powodu błędu oddają głos w pożądanym przez działających kierunku.

Wraz z rozwojem nowych technologii pojawiły się nowe formy nieuczciwego wpływania na wyborców. Powstała przestrzeń do celowego wprowadzania w błąd i przekazywania nieprawdziwych informacji na niespotykaną wcześniej skalę. Zjawisko *fake newsów* istniało dawniej, jednak nowe technologie zdecydowanie zwiększyły jego skalę i siłę oddziaływania. Mikrotargetowanie wyborców i celowe przesyłanie im całkowicie nieprawdziwych przekazów, może być bardzo skutecznym narzędziem politycznym, które jednocześnie niezwykle silnie godzi w wolność, uczciwość wyborów, w szczerłość głosowania, a wręcz może zagrażać podstawom demokratycznego ustroju. O skuteczności *fake newsów* świadczy chociażby ich wpływ na kampanię prezydencką w Stanach Zjednoczonych w 2015 r. czy referendum w sprawie członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej w 2016 r.⁵⁴

W dosłownym tłumaczeniu *fake news* to nieprawdziwa informacja⁵⁵. W działaniach wyborczych można używać także zmanipulowanych materiałów audio-wizualnych⁵⁶, w postaci technologii *deep fake*, polegającej na wykorzystaniu sztucznej inteligencji do wytworzenia filmu przedstawiającego osobę, której tam

⁵³ Na temat tajności głosowania zob. W. Kozielewicz, *Prawnokarna ochrona tajemnicy głosowania* [w:] *Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Warszawa 2008, s. 110–118.

⁵⁴ Zob. K. Mamak, *Prawnokarne sposoby walki*, op. cit.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁶ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Droga do regulacji*, op. cit., s. 263.

nie ma, czy nawet *deep porn* (*deep fake* w kontekście pornograficznym), czyli filmów pornograficznych z wizerunkiem niewystępujących w nich w rzeczywistości osób⁵⁷. W tego typu materiałach audiowizualnych jakaś osoba może mówić lub robić coś, czego nigdy nie zrobiłaby w realnym życiu.

Obecnie coraz bardziej popularne w kampaniach wyborczych stają się techniki mikrotargetowania politycznego⁵⁸. Targetowanie psychologiczne polega na wyodrębnianiu profili psychologicznych ludzi z ich cyfrowych śladów (takich jak zapisy kart kredytowych, wyszukiwania w Internecie, polubienia na Facebooku, tweety) w celu wpływania na ich postawy, emocje lub zachowania poprzez interwencje psychologiczne na dużą skalę⁵⁹. W polityce mikrotargetowanie okazuje się atrakcyjne, gdyż ludzie są potencjalnie bardziej wrażliwi na informacje, które dotyczą ich osobiście, niż informacje o charakterze ogólnym⁶⁰. Technika profilowania i mikrotargetowania politycznego wymaga pozyskania danych obywateli, zastosowania ich analizy oraz dopasowania komunikatów do odbiorcy⁶¹. A zatem na podstawie analizy np. zainteresowań, nawyków, sytuacji ekonomicznej, pracy, stanu zdrowia, lokalizacji, podróży, wydatków, upodobań seksualnych, preferencji politycznych, światopoglądu, osobistych problemów, a nawet używanego języka, stylu danej osoby można do niej kierować określony przekaz. Praktyki stosowane przez takie firmy jak Cambridge Analytica dowodzą, że zbieranie danych i profilowanie wyborców może być skuteczną formą kampanii wyborczych. Oczywiście nie jest problemem, kiedy partie polityczne adresują przykładowo do nauczyciela komunikaty związane z oświatą, ale można sobie wyobrazić, że ktoś, wykorzystując wiedzę o danej osobie, celowo prześle wyborcy nieprawdziwą informację, wpływając na jej sposób głosowania. Przykładowo w dniu wyborów, w okresie ciszy wyborczej ktoś może skierować do osoby o konserwatywnych przekonaniach nieprawdziwy film, ukazujący konserwatywnego polityka zdradzającego swoją żonę albo do wyborcy o liberalnych przekonaniach – nieprawdziwy film z wypowiedzią ulubionego polityka, obrażającą mniejszości. Zanim zostanie wyjaśnione, że filmy zostały spreparowane i takie zdarzenia nie wystąpiły, upłynie pewien czas, a wyborca może wcześniej, pod wpływem błędu, oddać głos niezgodnie z własnymi zapatrywaniami, a zgodnie z wolą osoby stosującej podstęp⁶². Dodatkowym utrudnieniem może okazać się to, że w przeciwieństwie do tradycyjnych metod kampanii wyborczych, takich jak wieszanie plakatów lub

⁵⁷ Zob. K. Mamak, *Prawnokarne sposoby walki*, *op. cit.*, s. 15, 16, 25.

⁵⁸ T. Dobber, D. Trilling, N. Helberger & Claes de Vreese, *Effects of an issue-based microtargeting campaign: A small-scale field experiment in a multi-party setting*, „The Information Society” 2023, t. 39, nr 1, s. 35–44.

⁵⁹ S.C. Matz, R.E. Appel, M. Kosinski, *Privacy in the age of psychological targeting*, „Current Opinion in Psychology” 2020, t. 31, s. 116–121.

⁶⁰ T. Dobber, D. Trilling, N. Helberger & Claes de Vreese, *Effects of an issue-based*, *op. cit.*

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Zob. K. Mamak, *Prawnokarne sposoby walki*, *op. cit.*, s. 22.

emitowanie reklam w telewizji, które są widoczne dla wielu osób, wysyłanie różnych treści różnym osobom jest zdecydowanie mniej transparentne i może wyjść na jaw o wiele później.

De lege lata art. 250 k.k. nie obejmuje takich zachowań. Część z tych ataków mogłaby być jednak karana, gdyby art. 250 k.k. zawierał także znamię podstępu.

Podstęp

Znamię postępu występuje w wielu przepisach Kodeksu karnego (na przykład w znajdujących się także w rozdziale XXXI k.k. art. 248, 249 czy też w art. 197, 191a, 143, 145, 153, 272, 115 § 22). Jak już wspomniano, znamię to występowało również w poprzedniku obecnego art. 250 k.k., czyli w art. 120 k.k. z 1932 r., a także we wcześniejszych aktach prawnych zawierających analogiczny przepis. Niektóre przepisy Kodeksu karnego zawierają także dość bliskie znaczeniowo znamię wprowadzenia w błąd (np. art. 115 § 22, art. 143, 272, 286 k.k.).

Podstęp najczęściej rozumie się szeroko jako wprowadzenie w błąd lub wykorzystanie błędu pokrzywdzonego w zakresie przesłanek motywacyjnych, które wpływają na powzięcie przez niego określonej decyzji (podstęp w znaczeniu wąskim), a także jako wprowadzenie w błąd lub wykorzystanie błędu pokrzywdzonego i doprowadzenie go przez to do stanu, w którym nie mógł podjąć lub zrealizować decyzji woli ze względu na wyłączenie aparatu decyzyjnego lub ruchowego⁶³. Podstęp wyklucza z góry możliwość prawidłowego podjęcia decyzji woli przez osobę pokrzywdzoną⁶⁴. Między błędem ofiary a jej decyzją musi zachodzić związek przyczynowy, decyzja musi być skutkiem błędu⁶⁵.

Błąd to rozbieżność między rzeczywistością a jej odbiciem w świadomości osoby. Nie każdy błąd jest prawnokarnie relewantny. Musi to być błąd, który dotyczy istotnych przesłanek wpływających na procesy motywacyjne ofiary⁶⁶.

Proponowana regulacja nie naruszałaby wolności wypowiedzi i wolności rozpowszechniania informacji z art. 54 Konstytucji oraz spełniałaby test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis art. 250 k.k. w postulowanym brzmieniu (z dodaniem znamienia podstępu) penalizowałby jedynie celowe, umyślne wprowadzenie wyborcy w błąd przez świadome przekazanie nieprawdziwych treści po to, by wywrzeć wpływ na jego procesy motywacyjne. Nieświadome rozpowszechnianie *fake newsów* czy filmów *deep fake* nie byłoby na

⁶³ M. Mozgawa, Komentarz do art. 197 [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, 2023, LEX, teza 7.

⁶⁴ M. Filar, *Przestępstwa seksualne w polskim prawie karnym*, Toruń 1985, s. 30.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 50.

⁶⁶ Tak o podstępie w przestępstwie zgwałcenia: A. Michalska-Warias, *Ustawowe znamiona przestępstwa zgwałcenia* [w:] *Przestępstwo zgwałcenia*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2012, s. 42; M. Filar, *Przestępstwa, op. cit.*, s. 50.

podstawie tej regulacji karalne. Można także zauważyć, że skoro obecnie przykładowo penalizowane jest w art. 306a k.k. fałszowanie rzeczywistości polegające na zmianie wskazań drogomierza pojazdu mechanicznego, to tym bardziej nie wydaje się przesadą penalizacja podstępny polegającego na przekazaniu fałszywych treści w celu wpłynięcia na sposób głosowania. Podobnie, skoro penalizowane jest wprowadzenie w błąd w celu ochrony cudzego mienia (art. 286 k.k.), to wartość, jaką jest prawo do swobodnego głosowania, zasługuje także na ochronę przed tego rodzaju zachowaniami. Oczywiście należy uwzględnić zasadę *ultima ratio* prawa karnego i postulować wdrożenie działań mających na celu ochronę prywatności w sieci, podnoszenie świadomości wyborców, ich zdolności do krytycznego myślenia, jednak środki te nie zapewniają wystarczającej ochrony szczerości głosowania.

W doktrynie K. Mamak zgłosił bardzo interesującą propozycję wprowadzenia karalności *fake newsów* w okresie wyborczym⁶⁷. Wskazać także należy na inicjatywy organów Unii Europejskiej związane z problemem dezinformacji oraz próby wdrażania regulacji prawnokarnych odnośnie do rozpowszechniania *deep fakes* w różnych ustawodawstwach⁶⁸. Uważam, że proponowane przez K. Mamaka rozwiązanie jest słuszne, ale warto wprowadzić także postulowaną wyżej zmianę art. 250 k.k., która zapewni, niezależnie od rozwiązań szczególnych dotyczących samego zjawiska *fake newsów*, lepszą ochronę szczerości głosowania.

W art. 249 k.k. penalizowane jest podstępne przeszkadzanie swobodnemu wykonywaniu prawa do głosowania⁶⁹. Zawarte w art. 249 pkt 2 k.k. pojęcie „przeszkadzania swobodnemu wykonywaniu prawa do głosowania” oznacza czynności zmierzające do utrudnienia wyborcy wykonywanie swojego prawa. Ma ono inną zawartość treściową niż pojęcia użyte w art. 250 k.k.⁷⁰. W. Makowski precyzował, że „różnica między przeszkadzaniem swobodnemu wykonywaniu prawa głosu a powstrzymaniem od głosowania polega na tym, że w pierwszym wypadku chodzi o uniemożliwienie czynności głosowania, a w drugim o wywołanie w obywatelu pewnego stanu psychicznego i spowodowanie decyzji”⁷¹.

⁶⁷ K. Mamak, *Prawnokarne sposoby walki*, *op. cit.*, s. 47 i nast.

⁶⁸ Zob. K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Droga do regulacji*, *op. cit.*. Autorka wskazuje, że „[p]rzykładem mogą być zasady dotyczące dezinformacji w Chinach. Od 1 stycznia 2020 r. w życie weszły tam nowe regulacje zakazujące publikacji materiałów typu *deep fake* bez odpowiedniego oznaczenia. Każde ich użycie będzie musiało być wyraźnie zaznaczone, w widoczny sposób. W przeciwnym wypadku rozpowszechnianie takich informacji będzie traktowane jako przestępstwo”, a także regulacje kalifornijskie, które kryminalizują wykorzystanie *deepfakes* w kampaniach politycznych i w reklamie.

⁶⁹ Na temat podstępny w przestępstwie z art. 249 pkt 2 k.k. zob. postanowienie SN z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I NSW 165/19, *Legalis*.

⁷⁰ G. Łabuda [w:] *Kodeks*, *op. cit.*, s. 872.

⁷¹ W. Makowski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1933, s. 335.

Zdaniem G. Łabudy: „Nieprzypadkowo [...] w ustawowym opisie przestępstwa z art. 250 k.k. brak znamienia podstępem, trudno bowiem wyobrazić sobie, aby można było zmuszać kogoś poprzez wprowadzenie go w błąd (zmuszanie i wywieranie wpływu zakładają, że poddany naciskowi jest świadomy istnienia owego nacisku)”⁷².

Nie zgadzam się z zastrzeżeniami Autora odnośnie do wywierania wpływu. Wywieranie wpływu to „oddziaływanie na kogoś”⁷³. Słownikowe znaczenie nie wyklucza wywierania wpływu na osobę podstępem. Można oddziaływać na kogoś za pomocą zabiegów, których ta osoba jest świadoma, jak i za pomocą zabiegów, których osoba jest nieświadoma. Można wreszcie oddziaływać na kogoś za pomocą zabiegów, których osoba jest świadoma, ale nie jest świadoma pełnej ich treści. Osoba może mieć świadomość, że ktoś w celu wywarcia wpływu na jej decyzję wyborczą przekazał jej określoną informację, ale nie ma świadomości, że ta informacja jest nieprawdziwa. Nie ma językowych ani logicznych powodów, aby wykluczać wywieranie na kogoś wpływu podstępem.

Podzielić należy zastrzeżenia G. Łabudy odnośnie do znamienia zmuszania. W razie dodania do przepisu art. 250 k.k. w obecnym kształcie znamienia podstępem, ten wariant przestępstwa występowałby w przypadku czynności czasownikowych: wywierania wpływu na sposób głosowania i powstrzymania od głosowania.

Wnioski

Profilowanie, mikrotargetowanie wyborców, posługiwanie się *deep fake*ami oraz *fake news*ami na dużą skalę to stosunkowo nowe formy manipulacji w kampaniach wyborczych. Niezwykle szybki rozwój technologii może w najbliższym czasie przynieść jeszcze inne formy nieuczciwego wpływania na wyborców. Paradoksalnie – ochronę przez takimi atakami na wolność wyborów może zapewnić rozwiązanie zgodne z polską tradycją legislacyjną, przyjęte w Kodeksie karnym z 1932 r., polegające na zawarciu w treści przepisu chroniącego szczerość głosowania „klasycznego” znamienia podstępem, którego znaczenie jest jasne, ugruntowane w orzecznictwie, jednolicie rozumiane w obszarze całego Kodeksu karnego.

Proponowane brzmienie przepisu to:

„Art. 250. Kto, przemocą, groźbą bezprawną, podstępem lub przez nadużycie stosunku zależności, wywiera wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmusza ją do głosowania lub powstrzymuje od głosowania, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”⁷⁴.

⁷² G. Łabuda [w:] *Kodeks, op. cit.*, s. 872.

⁷³ *Słownik języka polskiego*, t. III, red. M. Szymczak, Warszawa 1979, s. 756.

⁷⁴ Biorąc pod uwagę zastrzeżenia G. Łabudy, można postulować ewentualne zastąpienie znamienia „zmusza do głosowania” znamieniem „doprowadza do głosowania”. Warto

Postulowany prosty zabieg nowelizacyjny zapewni pełniejszą ochronę szczerości głosowania. Należy umożliwić wyborcy oddanie głosu według swobodnie powziętego przekonania, wolnego od nacisków w postaci nie tylko przemocy, groźby bezprawnej, nadużycia stosunku zależności, ale także podstęp.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

Ustawa z 12 lutego 1930 r. o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników, Dz.U. nr 17, poz. 123.

Ustawa z 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz.U. nr 13, poz. 94.

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1138.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów, Dz.U. nr 64, poz. 509.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny, Dz.U. nr 60, poz. 571.

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt V KK 304/08.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I NSW 165/19.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 31 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 3004/20.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2020 r., sygn. akt I NSW 138/20.

Literatura

Budyn-Kulik M., Komentarz do art. 250 [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, 2021.

Chałubińska-Jentkiewicz K., *Droga do regulacji. Dezinformacja w przekazie medialnym [w:] Media w erze cyfrowej. Wyzwania i zagrożenia*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, K. Wąsowski, Warszawa 2021.

Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002.

Dajnowicz-Piesiecka D., *Przestępczość przeciwko wyborom i referendum w Polsce w latach 1999–2019*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 2, <https://doi.org/10.31268/ps.2022.97>.

Dobber T., Trilling D., Helberger N., de Vreese C., *Effects of an issue-based microtargeting campaign: A small-scale field experiment in a multi-party setting*, „The Information Society” 2023, t. 39, nr 1, <https://doi.org/10.1080/01972243.2022.2134240>.

Filar M., *Przestępstwa seksualne w polskim prawie karnym*, Toruń 1985.

rozważyć także zmianę konstrukcji przepisu, tak aby czyn zabroniony miał charakter formalny, a nie materialny.

- Glaser S., Moglinicki A., *Kodeks karny. Komentarz*, Kraków 1934.
- Guzik-Makaruk E.M., Wojewoda E., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – wybrane aspekty prawnokarne i kryminologiczne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20/A, <https://doi.org/10.15290/bsp.2016.20a.12>.
- Hanausek T., *Przemoc jako forma działania przestępnego*, Kraków 1966.
- Jachimowicz M., *Przestępstwo naruszenia swobody głosowania (art. 250 k.k.)*, „Prokurator” 2009, nr 1.
- Juchniewicz J., Palka P., *Ewolucja kryminalizacji zachowań przeciwko wyborom*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Kozielewicz W. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2020.
- Kozielewicz W., *Kryminalizacja naruszeń prawa wyborczego w Polsce* [w:] *Między nauką a praktyką prawa karnego. Księga jubileuszowa profesora Lecha Gardockiego*, red. Z. Jędrzejewski, M. Królikowski, Z. Wiernikowski, S. Żółtek, Warszawa 2014.
- Kozielewicz W., *Prawnokarne ochrona tajemnicy głosowania* [w:] *Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa Profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Warszawa 2008.
- Kozielewicz W., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum jako przejaw ochrony wolności wyborcy* [w:] *Prawnokarne aspekty wolności*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2006.
- Kozielewicz W. [w:] *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, seria *System prawa karnego*, t. 8, red. L. Gardocki, Warszawa 2018.
- Łabuda G. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2014.
- Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938.
- Makowski W., *Kodeks karny komentarz*, Warszawa 1933.
- Mamak K., *Do we need the criminalization of medical fake news?*, „Medicine, Health Care and Philosophy” 2021, nr 24(2), <https://doi.org/10.1007/s11019-020-09996-7>.
- Mamak K., *Prawnokarne sposoby walki z fake newsami*, 2020, https://centrumcyfrowe.pl/wp-content/uploads/sites/16/2020/06/Raport_walka-z-fake-newsami.pdf.
- Mamak K., *Rewolucja cyfrowa a prawo karne*, Kraków 2019.
- Matz S.C., Appel R.E., Kosinski M., *Privacy in the age of psychological targeting*, „Current Opinion in Psychology” 2020, t. 31, <https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2019.08.010>.
- Michalska-Warias A., *Ustawowe znamiona przestępstwa zgwałcenia* [w:] *Przestępstwo zgwałcenia*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2012.
- Mozgawa M., *Komentarz do art. 197* [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, 2021, LEX.
- Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami*, Warszawa 1997.
- Piskorski J. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1979.
- Stelmach A., *Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie* [w:] *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009.
- Szewczyk M., Pilch A. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, cz. II, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017.

- Tyszkiewicz L. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Filar, Warszawa 2016.
- Wąsik D., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – aspekty karnomaterialne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012.
- Zabłocki S., *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego* [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Zgoliński I. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrżosek, Warszawa 2020.

Inne

- Dekret Naczelnika Państwa z 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciw-
działanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich, Dz.Pr. P.P. nr 5,
poz. 96.
- Komisja Kodyfikacyjna przy Ministrze Sprawiedliwości, *Projekt kodeksu karnego*, War-
szawa 1963.
- Komisja do spraw Reformy Prawa Karnego, Zespół Prawa Karnego Materialnego i Woj-
skowego, *Projekt Kodeksu karnego, redakcja z listopada 1990 r.*, Warszawa 1990.
- Komisja do spraw Reformy Prawa Karnego, Zespół Prawa Karnego Materialnego i Woj-
skowego, Ministerstwo Sprawiedliwości, *Projekt Kodeksu karnego, redakcja z grudnia
1991 r.*, Warszawa 1991.
- Projekt kodeksu karnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i przepisy wprowadzające*, War-
szawa 1956.
- Rządowy projekt ustawy – Kodeks karny, druk sejmowy nr 1274/II kad., <https://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/opisy/1274.htm>.
- Statystyka – Portal Polskiej Policji, *Wpływanie na sposób głosowania (art. 250)*, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-12/63603,Wplywanie-na-sposob-glosowania-art-250.html>.

Elżbieta Zębek^a, Agnieszka Napiórkowska-Krzebietke^b

Działania prawne i naprawcze wobec szkód w środowisku wodnym. Studium przypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze

Legal and remedial actions against the damage to the aquatic environment.
A case study of an ecological disaster on the Odra River

The subject of this article are the legal consequences of the ecological disaster that occurred on the Odra River, as well as legal instruments and corrective actions in the field of liquidation of damage in the water environment. In order to improve the effectiveness of the water management and protection system, especially in the event of a natural disaster in water reservoirs, as exemplified by the ecological disaster on the Odra River, changes are required with regard to water law in the field of monitoring, control, information system and duties of competent authorities. It is also necessary to work out appropriate procedures, which will contribute to a faster response in such cases and more effective preventive and corrective actions.

Keywords: environmental protection, ecological disaster, public administration, Polish Waters, water law

Przedmiotem niniejszego artykułu są skutki prawne katastrofy ekologicznej powstałej na rzece Odrze, a także instrumenty prawne oraz działania naprawcze w zakresie likwidacji szkód powstałych w środowisku wodnym. W celu poprawy efektywności systemu zarządzania i ochrony wód, szczególnie w przypadkach wystąpienia klęski żywiołowej w zbiornikach wodnych, czego przykładem jest katastrofa ekologiczna na Odrze, wymagane są zmiany w prawie wodnym w zakresie monitoringu, kontroli, systemu informacyjnego i obowiązków właściwych organów. Niezbędne jest także opracowanie odpowiednich procedur postępowania, co przyczyni się do szybszego reagowania w takich wypadkach i efektywniejszych działań zapobiegawczych i naprawczych.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, katastrofa ekologiczna, administracja publiczna, Wody Polskie, prawo wodne

^a Doktor hab., prof. uczelni UWM ■
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra
Prawa Gospodarczego i Prawa Handlowego, OLSZTYN, POLSKA ■
elzbieta.zebek@uwm.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-8637-8391>

^b Doktor hab., prof. IRS-PIB, zastępca dyrektora ds. naukowych ■
Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza – Państwowy Instytut
Badawczy w Olsztynie, OLSZTYN, POLSKA ■
a.napiorkowska-krzebietke@infish.com.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-8361-0290>

Wstęp

Obecnie poważnym problemem prawnym i organizacyjnym jest naprawa szkód powstałych w ekosystemach wodnych na skutek katastrofy ekologicznej na rzece Odrze mającej miejsce w lipcu i sierpniu 2022 r. Zdarzenie to można z całą pew-

nością zaklasyfikować do kategorii katastrofy ekologicznej, ponieważ skutkiem były i są trwałe, czyli nieodwracalne w naturalny sposób uszkodzenia lub zniszczenia dużego obszaru środowiska wodnego i ekosystemów do niego przyległych, wpływające negatywnie, bezpośrednio lub pośrednio, na zdrowie i życie ludzi¹. W prawodawstwie polskim nie ma legalnej definicji katastrofy ekologicznej. W doktrynie prawa administracyjnego wyróżniono jedynie katastrofy naturalne i katastrofy cywilizacyjne. Do pierwszej grupy zaliczane są katastrofy spowodowane przez szczególne zdarzenia klimatyczne. Ustawowa definicja katastrofy naturalnej została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1897) i obejmuje wszelkie zdarzenia związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywołu. Do katastrof cywilizacyjnych zaś zaliczono katastrofy w przedsiębiorstwach, kopalniach, w obiektach jądrowych (jako skutek awarii przemysłowych), w ruchu lądowym, kolejowym, lotniczym, morskim, w zaopatrzeniu w prąd, w wodę i gaz oraz wybuchy². Skutkiem katastrof cywilizacyjnych jest zagrożenie środowiska i życia ludzi spowodowane np. przez niekontrolowany wyciek substancji silnie toksycznych do środowiska wodnego, w tym również ścieków przemysłowych do wód powierzchniowych, z czym mieliśmy do czynienia wzdłuż rzeki Odry w 2022 r. W tym czasie miały miejsce także długotrwałe ekstremalne temperatury i susza, co może kwalifikować takie zdarzenie według cytowanej definicji do kategorii katastrofy naturalnej. Zatem można uznać, że w przypadku tego zdarzenia mamy do czynienia z dwoma powiązаныmi ze sobą elementami obu przytoczonych definicji katastrof. Przyczynami analizowanej katastrofy ekologicznej, jak wynika z raportu wstępnego³, były bowiem z jednej strony siły natury (wysokie temperatury, susza), z drugiej zaś niekontrolowany dopływ ścieków przemysłowych, który mógł być skutkiem awarii przemysłowej lub innych działań, np. zaniedbania w utrzymaniu w należyтым stanie urządzeń zabezpieczających wyciek takich substancji do środowiska. Zakwalifikowanie jakiegokolwiek zdarzenia w środowisku do miana katastrofy, np. na rzece Odrze ze względu na bardzo duży zasięg szkód powstałych w środowisku wodnym, jest związane z koniecznością podjęcia odpo-

¹ *Katastrofa ekologiczna* [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/katastrofa-ekologiczna;3921133.html>.

² M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 32.

³ *Wstępny raport zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze*, Instytut Ochrony Środowiska-Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, 30 września 2022 r., red. A. Kolada, <https://ios.edu.pl/aktualnosci/wstepny-raport-zespołu-ds-sytuacji-na-rzece-odrze>; dalej: Raport ds. rzeki Odry [dostęp 28 listopada 2022 r.].

wiednich działań minimalizujących jej skutki, a następnie działań naprawczych. Ustanowienie definicji legalnej katastrofy ekologicznej mogłoby przyczynić się do efektywniejszych działań w tym zakresie.

W Unii Europejskiej prawna ochrona wód śródlądowych płynących, do których zakwalifikowane są rzeki, została uregulowana w ramowej dyrektywie wodnej nr 2000/60/WE⁴. Rzeka w rozumieniu art. 2 pkt 4 RWD oznacza część wód śródlądowych płynących w przeważającej części po powierzchni lądu, ale mogących na pewnym odcinku swojego biegu płynąć pod ziemią. Do głównych celów dyrektywy wodnej należy między innymi zapobieganie dalszemu pogarszaniu oraz ochrona i poprawa stanu ekosystemów wodnych oraz, w odniesieniu do ich potrzeb wodnych, ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych, a także dążenie do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego przez redukcję i wyeliminowanie zrzutów substancji niebezpiecznych (art. 1)⁵. W tym celu każde państwo członkowskie na mocy art. 11 RWD jest zobligowane do ustanowienia programu środków działania dla wszystkich obszarów dorzeczy dla osiągnięcia celów środowiskowych. Do takich środków działania należy między innymi zakaz wprowadzania zanieczyszczeń do wody dla zrzutów ze źródeł punktowych mogących spowodować zanieczyszczenie bez uprzedniego zezwolenia lub rejestracji opartej na ogólnie wiążących zasadach, ustanawiających kontrole emisji dla danych zanieczyszczeń, które są okresowo przeglądane i w miarę potrzeby uaktualniane, a także inne środki dla zapobiegania znacznym stratom zanieczyszczeń z instalacji technicznych. Ponadto dla zapewnienia dodatkowej ochrony lub poprawy stanu wód państwa członkowskie mogą również przyjąć dalsze dodatkowe środki wymienione w załączniku 6 części B, do których należą między innymi instrumenty prawne, instrumenty administracyjne, kontrole emisji.

W Polsce postanowienia dyrektywy wodnej zostały implementowane do prawa wodnego w 2017 r.⁶. Ustawa – Prawo wodne reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami

⁴ Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.Urz. UE L 327 z 22 grudnia 2000 r., s. 1; dalej: dyrektywa wodna lub RDW.

⁵ Zob. więcej: G. Bouleau, D. Pont, *Did You Say Reference Conditions? Ecological and Socioeconomic Perspectives on the European Water Framework Directive*, „Environmental Science and Policy” 2015, vol. 47, s. 38; M. Maciejewski, T. Walczykiewicz, *Dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006, nr 4(1), s. 65; E. Zębek, *Legal solutions of lake monitoring systems in Poland in compliance with the Water Framework Directive*, „Review of European and Comparative Law” 2022, vol. 48(2), s. 175–178.

⁶ Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1478, ze zm.; dalej: u.p.w.

wodnymi (art. 1). Zgodnie z art. 10 u.p.w. zarządzanie zasobami wodnymi służy nie tylko zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki, ale także ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją, a także utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i zależnych od wód. W ustawie – Prawo wodne wyznaczono także instrumenty zarządzania i ochrony zasobów wodnych, do których należą między innymi planowanie, zgody wodnoprawne oraz kontrola i ocena stanu wód oraz obowiązki organów administracji publicznej i kontrolnych, w szczególności Wód Polskich będących podstawową instytucją zarządzającą zasobami wodnymi, w tym rzekami będącymi zgodnie z art. 22 u.p.w. wodami śródlądowymi płynącymi⁷.

W wyniku wystąpienia szkód w środowisku wodnym konieczne jest przeprowadzenie działań naprawczych ustanowionych na mocy postanowień tzw. dyrektywy szkodowej środowiskowej nr 2004/35/WE⁸. Zgodnie z jej art. 2 pkt 1b szkody wyrządzone w wodach stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny i/lub ilościowy stan i/lub ekologiczny potencjał, określony w dyrektywie wodnej. W celu naprawienia tych szkód w dyrektywie szkodowej określono środki zaradcze, polegające na działaniach, włącznie ze środkami łagodzącymi lub tymczasowymi, podejmowanych w celu przywrócenia, odbudowania właściwego stanu lub zastąpienia zasobów naturalnych, które doznały uszczerbku, i/lub ich osłabionej użyteczności, lub zapewnienia równoważnej alternatywy dla tych zasobów lub użyteczności. W prawodawstwie polskim regulacje w tym zakresie zawarto w ustawie z 3 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2187; dalej: u.o.z.sz.). Ustawa określa zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku (art. 1), a także obowiązki administracji publicznej w tym zakresie. Należy zaznaczyć, iż skala wyrządzonych szkód powstałych na skutek katastrofy ekologicznej na Odrze może mieć charakter przestępstwa środowiskowego określonego w dyrektywie karnej środowiskowej nr 2008/99/WE⁹ jako czyn będący skutkiem przynajmniej rażącego niedbalstwa, powstałego w wyniku rzutu takich ilości substancji, które powodują lub mogą spowodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, jakości gleby lub jakości wody lub dla zwierząt lub roślin (art. 3

⁷ P. Szuwalski, *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, 2019, LEX.

⁸ Dyrektywa nr 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.Urz. UE L 143 z 30 kwietnia 2004 r., s. 56.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz.Urz. UE L 328 z 6 grudnia 2008 r., s. 28.

pkt a). W Polsce przestępstwa przeciwko środowisku zostały uregulowane w rozdziale XXII „Przestępstwa przeciwko środowisku” Kodeksu karnego z 1997 r.¹⁰

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie skutków prawnych i środowiskowych katastrofy ekologicznej powstałej na Odrze, a także instrumentów prawnych oraz propozycji działań naprawczych w tym zakresie. W opracowaniu zastosowano głównie metodę prawno-dogmatyczną polegającą na analizie unijnych i krajowych regulacji prawnych dotyczących ochrony i zarządzania zasobami wodnymi oraz odpowiedzialności administracyjnej i karnej za środowisko, a także literatury przedmiotu.

Przyczyny i skutki ekologiczne katastrofy na rzece Odrze

Wstępne wyniki dotyczące przyczyn i skutków katastrofy ekologicznej na Odrze zostały opublikowane w raporcie sporządzonym przez zespół naukowców¹¹ we wrześniu 2022 r. Jako przyczynę tego zdarzenia wskazano zespół czynników pogodowych, hydrologicznych oraz środowiskowych, a także wynikających z działalności antropogenicznej. Do nich należą między innymi wysoka temperatura; susza, która spowodowała niski stan wód i ich wolny przepływ; duże nasłonecznienie panujące w rzece w lipcu i sierpniu 2022 r. Odnotowano też wysokie przewodnictwo oraz stężenie jonów chlorkowych, siarczanowych i sodowych, mogących świadczyć o wpływie działalności górniczej. Trzeba zaznaczyć, że dopływy wód zanieczyszczonych takimi substancjami zgodnie z art. 16 pkt 61 lit. c u.p.w. mogą być zakwalifikowane do miana ścieków, pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych, z wyjątkiem wód włączanych do górotworu, jeżeli rodzaje i ilość substancji zawartych w wodzie włączanej do górotworu są tożsame z rodzajami i ilościami substancji zawartych w pobranej wodzie, z wyłączeniem niezanieczyszczonych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych. Najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających

¹⁰ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1138, ze zm.; dalej k.k. O przestępstwach przeciwko środowisku zob. więcej W. Radecki, *Przestępstwa przeciwko środowisku. Rozdział XXII Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2001.

¹¹ Raport ds. rzeki Odry, *op. cit.* W badaniach uczestniczyli pracownicy następujących instytucji badawczych i państwowych: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Instytut Ochrony Środowiska, Politechnika Warszawska, Państwowy Instytut Weterynaryjny, Państwowy Instytut Rybactwa Śródlądowego im. S. Sakowicza w Olsztynie, Główny Inspektorat Weterynarii, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie, Politechnika Wrocławska, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Wiedeński, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Warszawski oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

dla ścieków przemysłowych zawarte są w załączniku 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz.U. poz. 1311). W rozporządzeniu tym najwyższe dopuszczalne wartości dla chloru wynoszą 1000 mg Cl/l, siarczanów – 500 mg SO₄/l, sodu – 800 mg Na/l. Według raportu w analizowanym okresie przewodność wody (będąca informacją o zawartości w wodzie związków mineralnych wymienionych powyżej – „zasolenia wody”) znacznie przekraczała wartości normatywne – poziom 2000 µS/cm.

Według Raportu ds. rzeki Odry jednoczesne wystąpienie tych czynników przyczyniło się do stworzenia optymalnych warunków dla rozwoju tzw. złotej algi – *Prymnesium parvum* w postaci zakwitu wody. Masowe występowanie tego gatunku w rzece przypisuje się także innym czynnikom, tj. stosowania w rolnictwie herbicydów na bazie glifosatu, migracja ptaków wodnych, zarybianie czy też ruch jednostek pływających. Jest to gatunek charakterystyczny dla środowisk słonych i słonawych o dużej przewodności właściwej i występuje naturalnie w morzach (np. w Morzu Norweskim czy Morzu Bałtyckim), w strefie przybrzeżnej, estuariach i słonawych deltach rzek. Złota alga uznawana jest za gatunek inwazyjny, którego obecność notuje się również w wodach śródlądowych, wtórnie zasolonych, często na terenach przemysłowych¹². W czasie masowego występowania *Prymnesium parvum* w rzece Odrze, na poziomie 50–100 mln komórek/l¹³, wytworzyły toksyny zabójcze dla ryb, zwane prymnezynami, powodujące uszkodzenie ich skrzel, co było najprawdopodobniej przyczyną nagłego i masowego śnięcia ryb w skali dotychczas nienotowanej w tej rzece. Według Raportu ds. rzeki Odry w sumie wyłowiono ponad 249 ton ryb i mięczaków różnych gatunków. Śnięcia ryb obejmowały miejsca zlokalizowane na terenie pięciu województw: śląskiego, opolskiego, dolnośląskiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego. Dotyczyły to następujących gatunków ryb: leszcz, krąp, płoć, wzdregę, sandacz, okoń, sum, brzana, kleń, boleń, różanka, świnka, wśród których występowały gatunki chronione. Boleń i różanka są bowiem gatunkami wymienionymi w II załączniku dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie

¹² S.R. Manning, J.W. La Claire II, *Prymnesins: Toxic Metabolites of the Golden Algae, Prymnesium parvum Carter (Haptophyta)*, „Mar. Drugs” 2010, vol. 8, s. 678–704; *Toxic Golden Algae (Prymnesium parvum)*, revised by R. Salleneve, College of Agricultural, Consumer and Environmental Sciences, aces.nmsu.edu/pubs, Cooperative Extension Service Circular 647, https://pubs.nmsu.edu/_circulans/CR647/.

¹³ *Aquatic Invasive Species Control Plan: Golden Alga*, Division of Environmental Services, 2021, <https://www.fishandboat.com/Resource/AquaticInvasiveSpecies/Documents/ais-control-plan-golden-alga.pdf>.

ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory¹⁴, co oznacza, że gatunki roślin i zwierząt (np. zagrożone wyginięciem) są przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony – obszary Natura 2000¹⁵. Natomiast brzana jest gatunkiem wymienionym w załączniku V cytowanej dyrektywy, wskazującym gatunki zwierząt i roślin będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których pozyskiwanie ze stanu dzikiego i eksploatacja może podlegać działaniom w zakresie zarządzania. W polskim prawodawstwie gatunki te zostały umieszczone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 (Dz.U. 2014, poz. 1713; dalej: rozporządzenie z 2010 r.).

Skutki prawne katastrofy na rzece Odrze

Najważniejszym skutkiem katastrofy na rzece Odrze było znaczne pogorszenie jakości wód i w konsekwencji ograniczenie w ich użytkowaniu. Klasyfikacja jakości wód rzecznych w polskim systemie prawnym oparta jest na rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz.U. poz. 1475). Następuje ona według 5-stopniowej klasyfikacji wód od bardzo dobrej do złej jakości ocenianej na podstawie stanu chemicznego i ekologicznego wód (wskaźnikiem są także glony)¹⁶. Na podstawie danych parametrów rzeki Odry w postaci wystąpienia zakwitów glonów i bardzo wysokich zawartości przewodności wody

¹⁴ Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. UE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7, tzw. dyrektywa habitatowa.

¹⁵ Por. P. Pawlaczyk, A. Jermaczek, *Natura 2000 – narzędzie ochrony przyrody. Planowanie ochrony obszarów Natura 2000*, Warszawa 2004, s. 3–5; *Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza*, red. A. Habuda, Warszawa 2017, s. 27–29; E. Zębek, M. Szramka, *Ochrona ptaków i siedlisk przyrodniczych a realizacja przedsięwzięć na obszarach Natura 2000*, „Journal of Modern Science” 2013, vol. 3(18), s. 331.

¹⁶ Zob. także T. Giakoumis, N. Voulvoulis, *Progress with monitoring and assessment in the WFD implementation in five European River Basins: significant differences but similar problems*, „European Journal of Environmental Sciences” 2018, vol. 8(1), s. 48; E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Rozwój przepisów prawnych w zakresie bioindykacji środowiskowej a stan jakości wód jeziorowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43, s. 379–381.

można zakwalifikować wody do V klasy, czyli złej jakości, dyskwalifikujące ich wykorzystanie do jakichkolwiek, nawet przemysłowych celów.

W polskim systemie prawnym wyróżniamy trzy rodzaje korzystania z wód: powszechne, zwykłe i szczególne. Według art. 32 ust. 1 u.p.w. „[k]ażdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej”. Zatem ten rodzaj korzystania z wód gwarantuje każdemu obywatelowi ich użytkowanie do celów wskazanych w ust. 2 cytowanego artykułu, czyli do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych; wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych, amatorskiego połowu ryb. W związku z opisywanym stanem wód rzeki Odry takie użytkowanie wód jest niemożliwe, zatem nie może być realizowane prawo do powszechnego dostępu obywateli do zasobów publicznych, w tym wypadku do wód rzecznych stanowiących własność Skarbu Państwa.

Zwykłe korzystanie z wód zgodnie z art. 33 u.p.w. dotyczy zaś właścicieli gruntu, którym przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie. Zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego. Chociaż prawo to dotyczy wód znajdujących się na terenie nieruchomości, to grunty te mogą być usytuowane w pobliżu wód publicznych, tj. rzek, i w przypadku skażenia tych wód mogą być odczuwalne skutki ich nadmiernego zanieczyszczenia.

Ostatnim analizowanym rodzajem korzystania z wód jest szczególne, wykraczające poza ramy powszechnego i zwykłego korzystania z wód i wymagające uzyskania zgody wodnoprawnej w postaci pozwolenia, zgłoszenia lub/i oceny wodnoprawnej (art. 388 u.p.w.)¹⁷. Ten rodzaj korzystania z wód dotyczy ich użytkowania na większą skalę i w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, a katalog takich działań został zawarty w art. 34 u.p.w., który obejmuje np. pobór wody i odprowadzanie ścieków do wód w ilości powyżej 5m³/d; rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych; wykorzystywanie wód do celów żeglugi oraz spławu; wydobywanie z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu; organizacja wypoczynku lub sportów wodnych w ramach działalności gospodarczej.

¹⁷ P. Korzeniowski, *Zgoda wodnoprawna*, 2012, LEX; P. Szuwalski, *Zgłoszenie wodnoprawne – procedura uzyskania zgody wodnoprawnej w praktyce*, 2020, LEX; E. Zębek, *Water-law permission as an administrative and legal instrument for the management and protection of water resources*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum” 2020, vol. 19(2), s. 119–130; *eadem*, *Ocena wodnoprawna jako nowy instrument administracyjnoprawny ochrony wód powierzchniowych*, „Gubernaculum et Administratio” 2021, nr 1(23), s. 191–210.

Poza szczególnym korzystaniem z wód pozwolenie wodnoprawne wymagane jest również na inne rodzaje działalności wskazane w art. 389 u.p.w., np. na usługi wodne, wykonanie urządzeń wodnych, regulację rzek. Kolejną prawną formą korzystania z wód są usługi wodne, które zgodnie z art. 35 u.p.w. polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakresy omawianych rodzajów korzystania z wód. Ta forma korzystania z wód obejmuje między innymi: a) pobór wód powierzchniowych; b) piętrzenie, magazynowanie lub retencjonowanie wód powierzchniowych oraz korzystanie z tych wód; c) odbiór i oczyszczanie ścieków; d) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych; e) korzystanie z wód do celów energetyki; f) trwałe odwadnianie zakładów górniczych oraz g) odprowadzanie do wód lub do ziemi wód pobranych i niewykorzystanych.

Na podstawie oceny jakości wód rzeki Odry można stwierdzić, że wymienione sposoby użytkowania są w dużej mierze ograniczone, a wręcz w niektórych przypadkach niemożliwe. W przypadku powszechnego korzystania z wód zostają bowiem znacznie ograniczone prawa obywatela do dostępu do zasobów publicznych, w tym wypadku do rzek, co skutkuje naruszeniem przepisów zawartych w art. 32 u.p.w. W szerszym ujęciu tej materii zostały również naruszone konstytucyjne prawa obywatela do czystego środowiska. Chociaż Konstytucja RP¹⁸ bezpośrednio nie wspomina o prawie do czystego środowiska, to jednak uwzględnione są inne prawa zawarte w rozdziale II pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, które mogą być zaliczane do praw środowiskowych, np. prawo do ochrony zdrowia przez zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 w związku z art. 68 ust. 1)¹⁹. Istotne w tym zakresie wydaje się również prawo do bezpieczeństwa ekologicznego gwarantowane przez państwo będące obowiązkiem władz publicznych wyrażone w art. 74 ust. 1 Konstytucji RP. W odniesieniu do zwykłego korzystania z wód można mówić o pewnych ograniczeniach praw właścicielskich wynikających z istotnego uszczuplenia zakresu korzystania z nieruchomości wynikających z bliskości z silnie zanieczyszczonym zbiornikiem wodnym będącym skutkiem powstałej szkody środowiskowej. W doktrynie podkreśla się, że pojęcie szkody spowodowanej negatywnym oddziaływaniem na środowisko powinno być utożsamiane z rozumieniem tego pojęcia na gruncie prawa cywilnego, tj. jako uszczerbek na dobrach prawem chronionych, który zaistniał wbrew woli poszkodowanego²⁰.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

¹⁹ L. Karski, *Prawa człowieka i środowisko*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2006, nr 4, s. 323–324.

²⁰ J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2007, LexisNexis.

Zatem obowiązek naprawienia szkody za pogorszenie środowiska oraz wynikający z tego tytułu uszczerbek dla właściciela nieruchomości ma charakter bezwzględny. Z jednej bowiem strony obowiązek dbałości o stan środowiska ma rangę zasady konstytucyjnej, z drugiej zaś konstytucyjnie chronione prawo własności korzysta z gwarancji ustanowionych w systemie prawa. To powoduje, że nie ma podstaw prawnych do zwolnienia z odpowiedzialności naprawienia szkód w środowisku²¹, a w analizowanym zdarzeniu dotyczy to podmiotu odpowiedzialnego między innymi za niekontrolowany zrzut ścieków przemysłowych do wód rzecznych.

W przypadku szczególnego korzystania z wód z powodu znacznego pogorszenia jakości wód rzeki Odry zostały poważnie ograniczone prawa do korzystania z zasobów wodnych niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej, nadane w decyzjach administracyjnych, głównie zgodach wodnoprawnych, np. dotyczących poboru wód do celów przemysłowych, odprowadzania ścieków do wód powierzchniowych, pozyskiwania surowców z wody (kamienie, żwir), działalności turystycznej. W sytuacji jednak, gdy podmiot w wyniku swojej działalności dopuści się zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej, to zgodnie z art. 343 u.p.w. właściwy organ Wód Polskich (dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich – RZGW) wzywa zakład do usunięcia w określonym terminie tych zaniedbań. Dotyczy to zaniedbań, w wyniku których może powstać stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku albo prawnie chronionemu interesowi osób trzecich, np. na skutek silnego zanieczyszczenia wód ściekami przemysłowymi. Jeżeli zaniedbania zakładu nie zostaną usunięte w określonym terminie, dyrektor RZGW wydaje decyzję o wstrzymaniu działalności zakładu lub jego części do czasu usunięcia zaniedbań, a w razie stwierdzenia w trakcie kontroli, że zakład działa bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, może w drodze decyzji zakazać korzystania z wód. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Ponadto zgodnie z art. 476 ust. 1 u.p.w. wykonywanie urządzeń wodnych albo innych czynności wymagających pozwolenia wodnoprawnego (np. odprowadzanie ścieków do wód powierzchniowych) bez wymaganej zgody wodnoprawnej albo z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Natomiast wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska niezgodne z warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2 u.p.w., czyli dotyczących odprowadzania ścieków przemysłowych, podlega karze grzywny (art. 478 pkt 5 u.p.w.). Orzekanie w sprawach o wymienione wyżej czyny następuje na zasadach i w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia²².

²¹ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska* [w:] *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, Wrocław 2004, s. 178.

²² Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1124.

Analizując skutki prawne katastrofy na rzece Odrze, nie można pominąć odpowiedzialności karnej za zaistniałą sytuację. W polskim systemie prawnym przestępstwa przeciwko środowisku zostały uregulowane w art. 181–188 k.k. W analizowanej sytuacji zastosowanie może mieć art. 182 § 3 o następującym brzmieniu: „Kto zanieczyszcza wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. Jeżeli czyn został popełniony w związku z eksploatacją instalacji działającej w ramach zakładu, w zakresie korzystania ze środowiska, na które wymagane jest pozwolenie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Ponadto można wskazać czyn dotyczący zaniedbania obowiązków stypizowany w art. 186 § 1 k.k., który polega na niedopełnieniu obowiązku utrzymywania w należytym stanie lub nieużywania urządzeń zabezpieczających wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi przed zanieczyszczeniem lub urządzeń zabezpieczających przed skażeniem promieniotwórczym lub promieniowaniem jonizującym. Czyn ten podlega karze grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Warto zaznaczyć, że podstawowymi znamionami tego rodzaju przestępstw są: a) zagrożenie życia i zdrowia ludzi, b) istotne obniżenie jakości wód, powietrza i gleby, c) powstanie istotnej szkody w środowisku oraz d) zniszczenie w świecie roślinnym i zwierzęcym w znacznych rozmiarach²³. Oceniając sytuację na Odrze na podstawie faktów, tj. przekroczonej normy jakości wód, zakwity złotej algi, masowe śnięcia ryb, można uznać, że nastąpiło znaczne obniżenie jakości wody oraz zniszczenie w świecie zwierzęcym w znacznych rozmiarach, czyli wystąpiły przesłanki kwalifikujące taki czyn jako przestępstwo przeciwko środowisku. Jednakże, aby sankcjonować odpowiedzialność karną, należy znaleźć sprawcę czynu, a w przypadku wód płynących jest to bardzo trudne, ponieważ zanieczyszczenia są rozcieńczane w wodzie i ulegają przemieszczeniu od miejsca zdarzenia. Ponadto niedookreślenie przytoczonych znamion przestępstw, ponieważ w prawodawstwie unijnym i polskim nie zdefiniowano tych pojęć (istotna szkoda, zniszczenia w świecie zwierzęcym w znacznych rozmiarach), powoduje, że skuteczność ich sankcjonowania jest niska²⁴.

W sytuacji katastrofy ekologicznej na Odrze o randze rozległych skutków środowiskowych świadczą masowe śnięcia ryb, wśród których znajdowały się ga-

²³ Zob. także: W. Radecki, *Prawo karne środowiska. Część II. Struktura polskiego prawa karnego środowiska*, „Journal of Ecology and Health” 2011, vol. 15, nr 4, s. 182–187; E. Zębek, N. Kulbacka-Burakiewicz, *Prawnokarna ochrona wód w świetle prawa polskiego i czeskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 38, s. 77–79.

²⁴ E. Zębek, D. Solodov, *Environmental Forensic Examinations in Poland: a Case Study*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2021, vol. 18, s. 118.

tunki objęte prawną ochroną w ramach obszarów Natura 2000. Na odcinku rzeki Odry znajdują się między innymi Grądy Odrzańskie (kod obszaru PLB020002), Łęgi Odrzańskie (kod obszaru PLB020008), Dolina Środkowej Odry (kod obszaru PLB080004) i Dolina Dolnej Odry (kod obszaru PLB320003)²⁵. Zgodnie z art. 33 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.²⁶ obowiązuje jedna fundamentalna zasada w odniesieniu do takich obszarów, a mianowicie niepodejmowania działań mogących znacznie negatywnie oddziaływać na gatunki i siedliska, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. W szczególności dotyczy to pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, negatywnego wpływu na gatunki lub pogorszenia integralności obszaru Natura 2000 bądź jego powiązania z innymi obszarami. W analizowanym zdarzeniu na rzece Odrze można uznać, że nastąpiły negatywne oddziaływania na przedmioty ochrony obszarów Natura 2000, tj. gatunki ryb i inne organizmy wodne i lądowe oraz ich siedliska, czyli naruszenie wskazanej zasady z art. 33 u.o.p. W stosunku do dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową szczegółowe ograniczenia zostały zawarte w rozporządzeniu wprowadzającym tę formę ochrony, tj. rozporządzeniu z 2010 r.²⁷. W takiej sytuacji podmiot, który narusza zasady obowiązujące na obszarach Natura 2000, podlega karze aresztu albo grzywny (art. 127 lit. e u.o.p.). Zgodnie z art. 129 u.p.w. w razie ukarania za wykroczenie określone w art. 127 u.o.p. sąd może orzec obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny – nawiązkę do wysokości 10 000 złotych na rzecz organizacji społecznej działającej w zakresie ochrony przyrody lub właściwego, ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia, wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Instrumenty prawne w zakresie zarządzania i ochrony zasobów wodnych

Skuteczna ochrona zasobów wodnych jest uwarunkowana odpowiednimi działaniami prawnymi i organizacyjnymi. W prawie wodnym podstawowymi instrumentami zarządzania zasobami wodnymi zawartymi w art. 11 u.p.w., poza już uprzednio wskazanymi zgodami wodnoprawnymi, są między innymi: planowanie w gospodarowaniu wodami, system informacyjny gospodarowania wodami oraz kontrola gospodarowania wodami. Wymienione instrumenty zarządzania

²⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO), Dz.U. nr 25, poz. 133, ze zm.

²⁶ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1336, ze zm.; dalej: u.o.p.

²⁷ Zob. więcej: K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, 2021, LEX, komentarz do art. 127.

zasobami wodnymi mają na celu realizację zadań w zakresie zaspokajania potrzeb ludności i gospodarki oraz ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami. Planowanie w gospodarowaniu wodami jest instrumentem prawnym o charakterze planistycznym, polegającym na programowaniu i koordynowaniu działań mających na celu ogólnie pojętą ochronę wód powierzchniowych. Zatem głównym celem takich działań jest osiągnięcie lub utrzymanie dobrego stanu wód powierzchniowych oraz ekosystemów zależnych od wód, a także ochrona, poprawa i zapobieganie dalszemu pogarszaniu stanu ekosystemów wodnych. Ponadto takie działania powinny przyczynić się do poprawy stanu zasobów wodnych, np. przez zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji mogących negatywnie oddziaływać na wody powierzchniowe (np. ścieki przemysłowe), przez co możliwe będzie osiągnięcie celów środowiskowych. W sytuacji katastrofy ekologicznej na Odrze przepis stanowiący o koordynowaniu działań w celu tylko ogólnie pojętej ochrony wód powierzchniowych czy zmniejszenia dopływu zanieczyszczeń wydaje się sformułowany zbyt ogólnie. Nie ma w nim bowiem mowy o sytuacjach awaryjnych, niewątpliwie wymagających szybkiego i skoordynowanego działania, co powoduje niską skuteczność tego instrumentu prawnego w zwalczaniu skutków (działaniach naprawczych) w podobnych zdarzeniach. Jednakże może mieć on zastosowanie jako środek zapobiegający takim sytuacjom.

System informacyjny gospodarowania wodami obejmuje natomiast cały zakres informacji o zasobach wodnych, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym wymienionych w art. 329 u.p.w. Jest to zatem zbiór informacji dotyczących między innymi przebiegu granic obszarów zlewni, ilości i jakości zasobów wód powierzchniowych, wielkości poboru tych wód i wielu innych. Należy zwrócić uwagę na istotną wagę informacji, jaką dla prawidłowego zarządzania zasobami wodnymi ma wprowadzenie i dysponowanie danymi w ramach wspomnianego systemu informacji gospodarowania wodami. System informacyjny gospodarowania wodami jest prowadzony z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne²⁸. W wypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze system informacyjny ma znaczenie w kontekście sposobu użytkowania zlewni i wód rzecznych, czyli dostarcza informacji o podmiotach i wielkości zrzutu ścieków na podstawie ewidencji wydanych pozwoleń wodnoprawnych na taką działalność, co może przyczynić się do lepszej koordynacji działań naprawczych, które w pierwszym etapie powinny polegać na ustaleniu takich podmiotów oraz ich rewizji przez organy odpowiedzialne za gospodarowanie wodami.

Organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: 1) minister właściwy do spraw gospodarki wodnej; 2) minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej; 3) Prezes Wód Polskich; 4) dyrektor regionalnego zarządu gospo-

²⁸ P. Szuwałski, *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, 2019, LEX, komentarz art. 11.

darki wodnej Wód Polskich; 5) dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich; 6) kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich; 7) dyrektor urzędu morskiego; 8) wojewoda; 9) starosta; 10) wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 14 u.p.w.). Na podstawie tego katalogu można uznać, że najważniejszą jednostką zarządzającą zasobami wodnymi jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wraz z organami wchodzącymi w skład jej struktury. Każdemu z tych organów ustawodawca w art. 14 ust. 6 wraz z art. 240 u.p.w. przypisał określone kompetencje dotyczące gospodarowania wodami. Prezes Wód Polskich jest organem centralnym tego podmiotu, natomiast pozostałe organy mają status organów terenowych. W art. 240 u.p.w. zatem określono zakres spraw i zadań należących do Wód Polskich, które mają dominujące znaczenie w gospodarowaniu wodami²⁹. Według B. Rakoczego zadania związane z gospodarowaniem wodami są wykonywane przez trojakiemu rodzaju podmioty, tj. organy administracji wodnej, „władza wodna” oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w trojakiemu rodzaju sposób, bowiem za każdym podmiotem stoi określony sposób jego funkcjonowania, działania i procedowania. Wyjątek stanowi jedynie Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które łączy w sobie zarówno kompetencje przynależne sferze *imperium*, jak i wykonywanie zadań przynależne sferze *dominium*. Porównując kompetencje i zadania organów administracji wodnej oraz władzy wodnej, można dostrzec, że te pierwsze wykonują zadania o charakterze władczym. Natomiast władza wodna wykonuje zadania publiczne, w których jednak nie występuje element władczy. Jednak klarowność tego podziału ulega deformacji, jeśli spojrzeć na pozycję ustrojową, strukturę oraz zadania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i jego organów³⁰. Analizując zatem katalog tych zadań wymienionych w art. 240 u.p.w., można zauważyć, że część z nich jest sformułowana dość ogólnie i dotyczy wielu jednostek, np. zadania dotyczące kontroli gospodarowania wodami określonej w art. 335 ust. 1 pkt 1 u.p.w. są realizowane zarówno przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej i regionalne zarządy gospodarki wodnej (odpowiednio art. 240 ust. 2 pkt 23 oraz art. 240 ust. 3 pkt 14), podobnie jak prowadzenie systemu informacyjnego gospodarowania wodami oraz realizacja działań służących zrównoważonemu gospodarowaniu wodami w regionach wodnych. Przypisanie tych samych kompetencji różnym jednostkom Wód Polskich może sprawiać trudności w koordynowaniu działań naprawczych w przypadku rzeki Odry, a także działań zapobiegawczych w podobnych zdarzeniach. Ponadto warto zauważyć, że Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej zgodnie z art. 240 ust. 2 pkt 15 u.p.w. nadzoruje planowanie i realizację przedsięwzięć związanych z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych, a regionalne zarządy gospodarki planują takie przedsięwzięcia. Jednakże działania te dotyczą tylko skutków eksploatacji

²⁹ *Ibidem*, komentarz art. 14.

³⁰ B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, 2018, LEX.

zasobów wodnych bez uwzględnienia np. sytuacji kryzysowych, jak to miało miejsce na rzece Odrze.

Analizowane zadania są realizowane przez Wody Polskie w ramach funkcjonowania trzech podstawowych pionów merytorycznych: 1) pion ochrony przed powodzią i suszą, 2) pion usług wodnych i 3) pion zarządzania środowiskiem wodnym³¹. Pierwszy pion zajmuje się wszystkimi sprawami związanymi z powodzią i suszą, tj. planowaniem, przygotowaniem projektów i realizacją inwestycji oraz utrzymaniem i eksploatacją obiektów hydrotechnicznych. Pion ten prowadzi też sprawy związane z zapewnieniem wody na potrzeby rolnictwa oraz sprawy związane z monitorowaniem sytuacji hydrologicznej i sytuacjami kryzysowymi. Zakres zadań pionu usług wodnych obejmuje zaś prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących udzielania zgód wodnoprawnych, w tym przyjmowaniem zgłoszeń wodnoprawnych i wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych. Pion zarządzania środowiskiem wodnym zajmuje się sprawami związanymi przede wszystkim z wdrażaniem dyrektyw unijnych, między innymi RDW oraz kwestiami dotyczącymi obszarów chronionych, np. Natura 2000, a także systemem informatycznym i monitoringiem gospodarki wodnej³².

Istotnym zadaniem systemu zarządzania wodami poza nadzorem i wydawaniem zgód wodnoprawnych, jak już wspomniano, jest kontrola gospodarowania wodami, której zakres został określony w art. 334 u.p.w., a uprawnione podmioty wykonujące tę kontrolę – w art. 335 u.p.w. Największe kompetencje w zakresie kontroli gospodarowania wodami powierzchniowymi posiadają Wody Polskie (pkt 1–7 oraz 9–13 art. 334 u.p.w.), przez co spoczywa na nich największa odpowiedzialność za stan tych wód. W celu podjęcia odpowiednich działań zapobiegawczych i naprawczych w odniesieniu do katastrofy ekologicznej na rzece Odrze i podobnych zdarzeniach niezbędna jest kontrola podejmowana przez te organy w zakresie: a) korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych – dotyczy sposobów użytkowania zlewni i wód w ustaleniu podmiotów i wielkości dopływu ścieków przemysłowych; b) przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy w celu ustalenia nieprawidłowości dotyczących instalacji i wielkości zrzutu ścieków przemysłowych; c) wykonywania urządzeń wodnych w odniesieniu do przestrzegania wymagań technicznych; d) utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych w stanie odpowiednim i zabezpieczającym niekontrolowane zrzuty ścieków. Ponadto w zakres kontroli Wód Polskich wchodzi kwestie usuwania szkód związanych z ruchem zakładu górniczego w zakresie gospodarki wodnej, co wydaje się dość istotne w kontekście dopływu ścieków przemysłowych do rzeki Odry zawierających duże stężenia

³¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie, Dz.U. poz. 2506.

³² Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, *Zadania Wód Polskich*, <https://www.wody.gov.pl/o-wodach-polskich/zadania-wod-polskich> [dostęp 28 listopada 2022 r.].

chlorków i siarczanów, świadczących właśnie o takiej działalności. Ponadto kontrolę gospodarowania wodami w zakresie określonym w art. 334 pkt 2 i 3 u.p.w., dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami, wykonuje Inspekcja Ochrony Środowiska na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska oraz badań i oceny stanu środowiska zawartych w rozdziale III i IV ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. 2023, poz. 824, ze zm.)³³.

Działania naprawcze szkód powstałych w środowisku wodnym

W razie wystąpienia szkody w środowisku niezbędne jest przeprowadzenie działań naprawczych. W prawie krajowym kwestie te zostały uregulowane w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie z 2007 r. W rozumieniu przepisów ustawy zawartych w art. 6 pkt 11 szkodą „jest negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, oceniona w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska, między innymi w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na potencjał ekologiczny, stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód, ale także w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych”. W tym wypadku naprawie powinny podlegać elementy przyrodnicze, która obejmuje również naturalną ich regenerację³⁴. W odniesieniu do wód oraz gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych naprawa polega na przywróceniu środowiska, elementów przyrodniczych lub ich funkcji do stanu początkowego oraz usunięcie zagrożenia dla zdrowia ludzi (art. 6 pkt 8 u.o.z.sz.). Tutaj zastosowanie mają działania napraw-

³³ Zob. więcej D. Danecka, W. Radecki, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, 2020, LEX.

³⁴ Zgodnie z art. 6 pkt 8a u.o.z.sz. przez naturalną regenerację rozumie się: a) w odniesieniu do gatunków chronionych – proces odtwarzania się populacji gatunku na danym terenie do stanu początkowego lub do osiągnięcia właściwego stanu ochrony gatunku; chronionych siedlisk przyrodniczych – proces odtwarzania się siedliska przyrodniczego na danym terenie do stanu początkowego lub do osiągnięcia właściwego stanu ochrony siedliska przyrodniczego, przebiegający samoistnie, bez ingerencji człowieka, ale którego przebieg może być przez człowieka wspomagany, b) w odniesieniu do wód i powierzchni ziemi – samooczyszczanie w rozumieniu art. 3 pkt 32d ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2556, ze zm.), czyli biologiczne, chemiczne i fizyczne procesy, których skutkiem jest ograniczenie ilości, ładunku, stężenia, toksyczności, dostępności oraz rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w glebie, ziemi i wodach, przebiegające samoistnie, bez ingerencji człowieka, ale których przebieg może być przez człowieka wspomagany.

cze, czyli wszelkie działania, w tym ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, a także działania kompensacyjne. Do działań naprawczych zalicza się w szczególności przeprowadzenie remediacji³⁵, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków, prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej na danym terenie (art. 6 pkt 3 u.o.z.sz.)³⁶.

Zgodnie z art. 7 u.o.z.sz. organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Jeżeli szkoda w środowisku wystąpiła na obszarze dwóch lub więcej województw, właściwy jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, który pierwszy powziął informację o ich wystąpieniu. Po wystąpieniu szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego opanowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczenia lub innych szkodliwych czynników, a także podjęcia działań naprawczych. W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska w pierwszej kolejności należy ocenić rozmiar szkód wyrządzonych w środowisku, których kryteria zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz.U. poz. 1383). W przypadku rzeki Odry wystąpiła szkoda w wodach oraz gatunkach chronionych. Kryterium oceny wystąpienia szkody w środowisku w wodach jest mierzalna znaczna negatywna zmiana albo zmiany przynajmniej jednego z elementów jakości lub ilości służących do klasyfikacji stanu ekologicznego i chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych (§ 3). Natomiast w odniesieniu do gatunków chronionych – jest zmiana albo zmiany powodujące jeden albo więcej mierzalnych skutków mających znaczny negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych

³⁵ Remediacja zgodnie z art. 3 pkt 31b ustawy – Prawo ochrony środowiska oznacza poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu; remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska.

³⁶ Zob. także M. Sołtysiak, D. Dąbrowska, M. Kupiec, *Zastosowanie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie w ochronie wód podziemnych*, „Przegląd Geologiczny” 2015, t. 63, nr 10/2, s. 1068–1073.

gatunków. Dotyczy to zniszczenia siedliska gatunku chronionego w całości lub w części oraz pogorszenia stanu lub funkcji populacji gatunku chronionego, polegające na: a) zmniejszeniu liczebności populacji gatunku chronionego, zmniejszeniu jej zagęszczenia lub zmniejszeniu zajmowanej przez nią powierzchni lub b) pogorszeniu możliwości rozmnażania się populacji gatunku chronionego, jej rozprzestrzeniania się lub pogorszeniu innych funkcji życiowych, lub c) zwiększeniu śmiertelności, lub d) ograniczeniu możliwości kontaktu populacji gatunku chronionego z populacjami sąsiednimi (§ 2). Gdy wystąpiła szkoda w środowisku, podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska na zasadach określonych w art. 11 u.o.z.sz. Jeżeli szkoda w środowisku została spowodowana przez więcej niż jeden podmiot korzystający ze środowiska, odpowiedzialność tych podmiotów za podejmowanie działań zapobiegawczych i naprawczych jest solidarna (art. 12 u.o.z.sz.). Odwołanie się przez ustawodawcę do konstrukcji odpowiedzialności solidarnej ma na celu ułatwienie wyegzekwowania określonych zachowań przez podmioty, które powinny podjąć konkretne działania. W odniesieniu do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie z 2007 r. istotne znaczenie ma związek przyczynowy między szkodą w środowisku lub bezpośrednim zagrożeniem szkodom w środowisku a działaniem lub zaniechaniem określonego podmiotu korzystającego ze środowiska³⁷. Zatem dla stwierdzenia wystąpienia szkody w rozumieniu przepisów tej ustawy konieczne jest zaistnienie takiego związku przyczynowego między zmianą stanu i funkcji elementów przyrodniczych a działaniem lub zaniechaniem określonego podmiotu korzystającego ze środowiska. Wtedy dopiero występuje prawny obowiązek działań naprawczych³⁸. W odniesieniu do katastrofy na rzece Odrze, jak już wspomniano, trudno jest przypisać jakiemukolwiek podmiotowi spowodowanie zniszczeń w gatunkach i degradację siedlisk przyrodniczych jako skutek jego działalności (np. zaniedbania odnośnie do instalacji i/lub zrzut ścieków przemysłowych) i w ten sposób nałożyć na niego obowiązek podjęcia działań naprawczych. Zatem przepisy ustawy w zakresie odpowiedzialności danego podmiotu za zapobieganie i naprawę szkód w środowisku nie mogą mieć zastosowania do sytuacji na Odrze. Jeśli jednak nie można zidentyfikować podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z art. 16 u.o.z.sz., działania zapobiegawcze lub naprawcze są podejmowane przez organ ochrony środowiska (RDOŚ), podobnie jak w sytuacji zagrożenia dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nie-

³⁷ B. Rakoczy, *Cywilnoprawne aspekty ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, „*Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW*” 2013, t. 4, s. 13; A. Jaworowicz-Rudolf, *Odpowiedzialność z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku*, „*Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica*” 2015, vol. 74, s. 141–142.

³⁸ B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2014, s. 15–16.

odwracalnych szkód w środowisku, gdzie konieczne jest niezwłoczne podjęcie takich działań, co niewątpliwie miało miejsce na Odrze w 2022 r.

W przypadku wód rzecznych działaniami naprawczymi może być ich rekultywacja, polegająca na przywróceniu stanu wody sprzed zanieczyszczenia. Rekultywacja rzek to zatem proces zmierzający do przywrócenia naturalnego stanu zanieczyszczonych zbiorników wodnych. Z wody usuwane są zanieczyszczenia lub przetwarzane są na związki nieszkodliwe dla środowiska wodnego³⁹. Rekultywacja rzek polega między innymi na: usuwaniu osadów dennych, wód nadennych oraz strącaniu fosforu i innych związków z powierzchni wody, budowa progów i kaskad zwiększających napowietrzenie wód oraz eliminowanie zastoisk, gdzie łatwo może dojść do wyczerpania się tlenu. Warunkiem efektywnej rekultywacji wód, szczególnie silnie zdegradowanych, jest odcięcie i ograniczenie dopływu ścieków⁴⁰.

W przypadku rzeki Odry w Raporcie ds. rzeki Odry opracowano propozycję działań organizacyjnych i naprawczych. Zgodnie z tymi rekomendacjami w pierwszej kolejności należy stworzyć system ciągłego pomiaru jakości wód w zakresie wybranych parametrów, z dostępem do danych online dla wszystkich zainteresowanych, w tym monitoring parametrów powiązanych z zakwitami, a także okresowy monitoring samych glonów *Prymnesium parvum*, oraz fauny (m.in. ryby, mięczaki) pod kątem skażeń środowiskowych (dioksyny, metale ciężkie, pestycydy, związki toksyczne). Należy także zapewnić warunki organizacyjne i finansowe stałego funkcjonowania systemu. Wśród działań kontrolnych należy kontynuować trwającą kontrolę podmiotów prowadzących zrzut wód zanieczyszczonych do Odry i jej dopływów, celem między innymi ustalenia podmiotów odpowiedzialnych w największym stopniu za stan jakości wód Odry. Kolejnymi działaniami w tym zakresie jest niezwłoczna likwidacja nielegalnych wylotów zrzutów ścieków. Należy również przeprowadzić przegląd i weryfikację obowiązujących pozwoleń na zrzut ścieków do wód w dorzeczu Odry, systemowe zarządzanie legalnymi zrzutami przez uzależnienie parametrów i intensywności zrzutu od aktualnych wyników badań wody, a także wprowadzić obowiązek czasowego wstrzymywania bądź ograniczania zrzutów w sytuacji zagrożenia. Ponadto w skali długoterminowej należy wspierać inwestycje z zakresu oczyszczania ścieków komunalnych i przemysłowych. W kolejnych działaniach należy usprawnić system przepływu informacji, wdrożyć system wczesnego ostrzegania i reagowania, a także usprawnić procedury w zakresie zarządzania kryzysowego. Natomiast wśród działań naprawczych należy przeprowadzić inwentaryzację gatunków po katastrofie, analizę struktury populacji, stworzyć bank genów

³⁹ *Rekultywacja środowiska zdegradowanego* [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/rekultywacja-srodowiska-zdegradowanego;3966955.html>.

⁴⁰ J.A. Dunalska, J. Grochowska, G. Wiśniewski, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Can we restore badly degraded urban lakes?*, „Ecological Engineering” 2015, vol. 82, s. 432–441.

i odtworzyć ekosystemy odrzańskie zgodnie z założeniami tworzonego obecnie planu naprawczego dla odbudowania ekosystemów Odry.

Wnioski

Analizując skutki ekologiczne katastrofy na rzece Odrze i obecny stan prawny w zakresie zarządzania zasobami wodnymi, w tym kontroli i monitoringu, można stwierdzić, że należałoby podjąć działania legislacyjne i organizacyjne mające na celu usprawnienia tego systemu, co częściowo zostało zawarte w rekomendacjach w Raporcie ds. rzeki Odry, a poniżej przedstawione jako postulaty *de lege ferenda*. Po pierwsze, system kontroli i monitoringu powinien być efektywniejszy. W tym zakresie należałoby zwiększyć częstotliwość poboru prób, szczególnie w zakresie stanu chemicznego wód. W ten sposób możliwa będzie ocena wód pod kątem wartości ponadnormatywnych substancji zanieczyszczających na skutek dopływu ścieków i możliwa szybsza reakcja w celu zidentyfikowania ich źródła i działań polegających na odcięciu dopływu tych ścieków do zbiornika wodnego. W rezultacie pozwoli to na szybsze podjęcie działań zapobiegawczych i naprawczych w podobnych sytuacjach. Ponadto w systemie monitoringu powinno się zwiększyć kontrolę w odniesieniu do identyfikacji źródeł dopływu ścieków oraz częstą weryfikację wydanych pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód, aby uszczelnić ten system. Może warto byłoby wprowadzić system podobny jak do handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, czyli uwzględniający sumaryczną wartość stężeń substancji zanieczyszczających zawartych w ściekach wprowadzanych do jednego odbiornika, którym najczęściej jest rzeka. Alternatywą jest zaostrenie norm emisyjnych substancji zawartych w ściekach oraz bardziej rygorystycznej weryfikacji instalacji do oczyszczania ścieków przemysłowych przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych pod kątem wymagań spełniających warunków niepowodowania na skutek jej eksploatacji przekroczenia norm emisyjnych, co z pewnością ograniczy dopływ ścieków niespełniających tych norm.

Natomiast biorąc pod uwagę inne przyczyny katastrofy ekologicznej na rzece Odrze, warto byłoby zwrócić uwagę na zagospodarowanie zlewni i użytkowanie zbiorników wodnych.

W ramach użytkowania zlewni należy podjąć działania organizacyjne ograniczające straty wody, np. przez zalesianie, tworzenie pasów zieleni, pozwalających na zatrzymanie wody w zlewni i ograniczenie skutków suszy. Warto też się zastanowić nad tym, czy nie ograniczyć użytkowanie rzeki do celów żeglugowych, co ograniczy przenoszenie gatunków inwazyjnych. Działania takie mogą oczywiście ograniczyć działalność gospodarczą prowadzoną na rzece, ale z drugiej strony silne zanieczyszczenie wód i konsekwencje w postaci zakwitów złotej algi i masowego śnięcia ryb, tak jak to miało w rzece Odrze, całkowicie eliminuje użytkowanie tych wód do jakichkolwiek celów.

Kolejną kwestią jest doprecyzowanie obowiązków organów administracji publicznej, organów kontrolnych i Wód Polskich w dziedzinie zarządzania i ochrony wód. Część przepisów dotyczących kompetencji tych organów jest bowiem sformułowana zbyt ogólnie, np. w sprawie kontroli gospodarowania wodami określonej nie dość, że są przypisane dwóm różnym jednostkom, to brak jest skonkretyzowania ich zakresu i zasięgu (region, zlewnia). Doprecyzowania wymaga również art. 240 ust. 2 pkt 15 u.p.w. dotyczący nadzoru i realizacji przedsięwzięć związanych z odbudową ekosystemów zdegradowanych, który został ustanowiony tylko co do skutków związanych z eksploatacją zasobów wodnych, bez katalogu działań wchodzących w skład takiej eksploatacji, np. niekontrolowany zrzut ścieków zawierających substancje szczególnie szkodliwe. Ponadto wymagane jest wypracowanie odrębnych procedur w razie wystąpienia sytuacji, jaka miała miejsce na Odrze, począwszy od ustanowienia definicji legalnej „katastrofy ekologicznej” do określenia ściśle sprecyzowanych obowiązków organów ochrony środowiska i innych. Szczególnie należy wzmocnić system wczesnego powiadamiania i informacyjny. Przy likwidacji skutków należy w większym stopniu zaangażować organy administracji publicznej niższego rzędu (powiat i gminy) i ustanowić odpowiedni system finansowania takich działań. Działania naprawcze powinny przede wszystkim polegać na odtworzeniu fauny i flory oraz siedlisk przyrodniczych, szczególnie gatunków chronionych, co będzie procesem długotrwałym i w niektórych wypadkach niemożliwym do zrealizowania, czy zastąpienia innym równoważnym elementem przyrodniczym. Działania te powinny być realizowane na podstawie uprzednio opracowanego kompleksowego programu naprawczego odbudowy ekosystemu rzeki Odry sporządzonego przez zespół specjalistów w zakresie ekologii, hydrobiologii, ichtiologii, botaniki, ornitologii, ochrony środowiska itd. Należy również nawiązać współpracę z państwami graniczącymi z rzeką Odrą w celu opracowania skoordynowanych działań naprawczych. Wzmoczone działania mogą być efektywniejsze w celu poprawy stanu jakości wód i ekosystemu wodnego. Działania naprawcze powinny być podjęte jak najszybciej i koordynowane przez organy prawa ochrony środowiska i administracji publicznej.

Ponadto w miarę możliwości należy także ustalić podmioty odpowiedzialne za zrzut ścieków przemysłowych pochodzących z działalności górniczej, co jednak będzie trudne ze względu na to, że ścieki w rzekach szybko ulegają rozcieńczeniu i przemieszczają się na dalekie odległości. Ze względu na rozmiar szkód skutki ekologiczne katastrofy na Odrze przybrały rozmiar przestępstwa przeciwko środowisku, ponieważ nastąpiło znaczne obniżenie jakości wód, powstały istotne szkody w środowisku, a zniszczenie w świecie roślinnym i zwierzęcym było w znacznych rozmiarach. Należałoby się jednak skupić na działaniach naprawczych, a odpowiedzialność karna powinna być drugorzędna, tym bardziej że niestety w polskim systemie prawnym usankcjonowanie takich czynów jest bardzo trudne i w rezultacie nieefektywne i niepozwalające na naprawienie szkód w środowisku.

Reasumując, należy stwierdzić, że w celu poprawy efektywności systemu zarządzania i ochrony wód, szczególnie w sytuacjach wystąpienia klęski żywiołowej w zbiornikach wodnych, czego przykładem jest katastrofa ekologiczna na rzece Odrze, wymagane są zmiany w prawie wodnym. Wymienić należy przede wszystkim zmiany w zakresie monitoringu, kontroli, systemu informacyjnego i obowiązków właściwych organów, a także opracowania odpowiednich procedur postępowania, co przyczyni się do szybszego reagowania w takich wypadkach i efektywniejszych działań zapobiegawczych i naprawczych.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. Dz.U. 2023, poz. 824, ze zm.
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1138, ze zm.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2556, ze zm.
- Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1124.
- Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1897.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1336, ze zm.
- Ustawa z 3 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, t.j. Dz.U. 2020, poz. 2187.
- Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1478, ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000, t.j. Dz.U. 2014, poz. 1713.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO), Dz.U. nr 25, poz. 133, ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie, Dz.U. poz. 2506.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych, Dz.U. poz. 1311.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku, Dz.U. poz. 1383.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, Dz.U. poz. 1475.

■ Prawo unijne

Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. UE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7.

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.Urz. UE L 327 z 22 grudnia 2000 r., s. 1.

Dyrektywa nr 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.Urz. UE L 143 z 30 kwietnia 2004 r., s. 56.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz.Urz. UE L 328 z 6 grudnia 2008 r., s. 28.

Literatura

Boć J., Samborska-Boć E., *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, Wrocław 2004.

Bouleau G., Pont D., *Did You Say Reference Conditions? Ecological and Socioeconomic Perspectives on the European Water Framework Directive*, „Environmental Science and Policy” 2015, t. 47, <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2014.10.012>.

Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2007, LexisNexis.

Danecka D., Radecki W., *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, 2020, LEX.

Dunalska J.A., Grochowska J., Wiśniewski G., Napiórkowska-Krzebietke A., *Can we restore badly degraded urban lakes?*, „Ecological Engineering” 2015, t. 82, <https://doi.org/10.1016/j.ecoleng.2015.05.037>.

Giakoumis T., Voulvoulis N., *Progress with monitoring and assessment in the WFD implementation in five European River Basins: significant differences but similar problems*, „European Journal of Environmental Sciences” 2018, t. 8, nr 1, <https://doi.org/10.14712/23361964.2018.7>.

Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, 2021, LEX.

Jaworowicz-Rudolf A., *Odpowiedzialność z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 2015, t. 74, <https://doi.org/10.18778/0208-6069.74.10>.

Karski L., *Prawa człowieka i środowisko*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2006, nr 4.

Katastrofa ekologiczna [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/katastrofa-ekologiczna;%203921133.html>.

Korzeniowski P., *Zgoda wodnoprawna*, 2012, LEX.

- Maciejewski M., Walczykiewicz T., *Dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006, nr 4(1).
- Manning S.R., La Claire J.W. II, *Prymnesins: Toxic Metabolites of the Golden Algae, Prymnesium parvum Carter (Haptophyta)*, „Mar. Drugs” 2010, t. 8, <https://doi.org/10.3390/md8030678>.
- Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza*, red. A. Habuda, Warszawa 2017.
- Pawlaczyk P., Jermaczek A., *Natura 2000 – narzędzie ochrony przyrody. Planowanie ochrony obszarów Natura 2000*, Warszawa 2004.
- Radecki W., *Prawo karne środowiska. Część II. Struktura polskiego prawa karnego środowiska*, „Journal of Ecology and Health” 2011, t. 15.
- Radecki W., *Przestępstwa przeciwko środowisku. Rozdział XXII Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Rakoczy B., *Cywilnoprawne aspekty ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2013, t. 4.
- Rakoczy B., *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2014.
- Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, 2018, LEX.
- Rekultywacja środowiska zdegradowanego* [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/%20rekultywacja-srodowiska-zdegradowanego;3966955.html>.
- Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.
- Sołtysiak M., Dąbrowska D., Kupiec M., *Zastosowanie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie w ochronie wód podziemnych*, „Przegląd Geologiczny” 2015, t. 63, nr 10/2.
- Szuwalski P., *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, 2019, LEX.
- Szuwalski P., *Zgłoszenie wodnoprawne – procedura uzyskania zgody wodnoprawnej w praktyce*, 2020, LEX.
- Wstępny raport zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze*, Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, 30 września 2022 r., red. A. Kolada, <https://ios.edu.pl/aktualnosci/wstepny-raport-zespołu-ds-sytuacji-na-rzece-odrze/>.
- Zębek E., Kulbacka-Burakiewicz N., *Prawnokarna ochrona wód w świetle prawa polskiego i czeskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 38.
- Zębek E., *Legal solutions of lake monitoring systems in Poland in compliance with the Water Framework Directive*, „Review of European and Comparative Law” 2022, t. 48, nr 2, <https://doi.org/10.31743/recl.13419>.
- Zębek E., Napiórkowska-Krzebietke A., *Rozwój przepisów prawnych w zakresie bioindykacji środowiskowej a stan jakości wód jeziorowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43, <https://doi.org/10.31648/sp.4616>.
- Zębek E., *Ocena wodnoprawna jako nowy instrument administracyjnoprawny ochrony wód powierzchniowych*, „Gubernaculum et Administratio” 2021, nr 1(23), <https://doi.org/10.16926/gea.2021.01.12>.

Zębek E., Solodov D., *Environmental Forensic Examinations in Poland: a Case Study*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2021, vol. 18, <https://doi.org/10.1163/18760104-18010007>.

Zębek E., Szramka M., *Ochrona ptaków i siedlisk przyrodniczych a realizacja przedsięwzięć na obszarach Natura 2000*, „Journal of Modern Science” 2013, t. 3, nr 18.

Zębek E., *Water-law permission as an administrative and legal instrument for the management and protection of water resources*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum” 2020, t. 19, nr 2, <https://doi.org/10.31648/aspal.4866>.

Inne

Aquatic Invasive Species Control Plan: Golden Alga, Division of Environmental Services 2021, <https://www.fishandboat.com/Conservation/Plans/Documents/ais-control-plan-golden-alga.pdf>.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, *Zadania Wód Polskich*, <https://www.wody.gov.pl/o-wodach-polskich/zadania-wod-polskich>.

Toxic Golden Algae (Prymnesium parvum), College of Agricultural, Consumer and Environmental Sciences, 2018, https://pubs.nmsu.edu/_circulars/CR647/.



2

OPINIE BAS

A

ZAGADNIENIA
PRAWA
KONSTYTUCYJNEGO

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Ramy prawne poszerzenia uprawnień sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz jej Przewodniczącego w zakresie tzw. dialogu politycznego¹

Legal framework regarding the extension of the powers of the European Union Affairs Committee of the Sejm and its Chairman in the so-called ‚political dialogue‘

The analysis of the current state of law indicates that the committees of the Sejm and the Senate competent in European affairs could be equipped by the legislator with instruments to allow them to participate in political discourse with the EU institutions and the committees of other national parliaments. The implementation of this objective requires amending the statute and the rules of procedure of both Houses of Parliament. However, the legislature’s failure to act cannot stand in the way of the Parliament’s exercise of powers relating to the integration process. It is necessary to redefine the interpretative assumptions regarding the relevance of the Constitution in determining the position of the Parliament in the legal order determined not only by national legal provisions but also by the EU law.

Keywords: committee, European Union, Standing Orders of the Sejm, Constitution

Analiza obowiązującego stanu prawnego wskazuje, że komisje Sejmu i Senatu właściwe w sprawach europejskich mogłyby zostać wyposażone przez ustawodawcę w instrumenty pozwalające na udział w dyskursie politycznym z instytucjami UE oraz komisjami innych parlamentów narodowych. Realizacja tego celu wymaga zmiany ustawy oraz regulaminów izb. Jednak zaniechanie ustrojodawcy nie może stać na przeszkodzie wykonywaniu przez parlament uprawnień związanych z procesem integracji. Konieczna jest redefinicja założeń interpretacyjnych dotyczących znaczenia ustawy zasadniczej dla określenia pozycji parlamentu w porządku prawnym wyznaczanym nie tylko przepisami krajowymi, ale także przepisami prawa UE.

Słowa kluczowe: komisja sejmowa, Unia Europejska, regulamin Sejmu, Konstytucja

Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Prawa Ustrojowego i Parlamentarnego,
WARSZAWA, POLSKA ■
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7704-5042>

¹ *Opinia prawna na temat ram prawnych poszerzenia uprawnień Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz jej Przewodniczącego w zakresie tzw. „dialogu politycznego” sporządzona 2 grudnia 2022 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Unii Europejskiej; BAS-WAP-2026/22.*

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza ram ustrojowych poszerzenia uprawnień Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz jej Przewodniczącego w zakresie tzw. dialogu politycznego. Chodzi o ustalenie, „jakich zmian prawnych w krajowym porządku prawnym wymagałoby wyposażenie Komisji do Spraw Unii Europejskiej w uprawnienia postulowane we Wnioskach Grupy Roboczej ds. Roli Parlamentów Narodowych w Unii Europejskiej (COSAC)”.

W szczególności chodzi o ocenę możliwości stworzenia podstaw prawnych dla przyznania:

„– Komisji do Spraw Unii Europejskiej uprawnienia do uchwalania opinii i stanowisk adresowanych bezpośrednio do instytucji UE oraz komisji do spraw europejskich innych parlamentów narodowych w ramach tzw. dialogu politycznego,

– Komisji do Spraw Unii Europejskiej uprawnienia do zapraszania na posiedzenia Komisji komisarzy europejskich, posłów do PE oraz ministrów państwa sprawującego prezydencję,

– Przewodniczącemu Komisji do Spraw Unii Europejskiej uprawnień umożliwiających realizację prawa parlamentarzystów krajowych do zadawania pytań na piśmie instytucjom UE”.

Podstawy prawne prowadzenia przez parlamenty narodowe i ich organy „dialogu politycznego” z instytucjami UE

1. Traktat z Lizbony poszerzył uprawnienia parlamentów narodowych w zakresie udziału w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie w tym obszarze ma upoważnienie izb parlamentarnych do kontroli zasady pomocniczości w procesie stanowienia aktów ustawodawczych UE. Uprawnienie to przyjmuje formę proceduralną tzw. żółtej lub pomarańczowej kartki [art. 12 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), art. 6 protokołu nr 2]. Zastrzeżenia co do zgodności aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości wyrażone w uzasadnionych opiniach parlamentów narodowych rodzą określone skutki prawne uzależnione od liczby zgłaszających je izb parlamentarnych. W sytuacji gdy zastrzeżenia takie zgłasza 1/3 parlamentów narodowych, projektowany akt poddawany jest ponownej analizie przez wnioskodawcę (zwykle Komisję Europejską). Istotne w procesie upodmiotowienia parlamentów narodowych w procesach decyzyjnych UE jest również prawo skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE, które może być wykonywane przez izby parlamentarne państwa członkowskiego niezależnie od uprawnień, które w tym zakresie przysługują państwu członkowskiemu i które wykonywane są w jego imieniu przez rząd.

Rozważana w tym kontekście kategoria „dialogu politycznego” nie jest pojęciem prawnym i nie ma swojej definicji legalnej. W praktyce działania instytucji europejskich „dialog polityczny” niejako z założenia utożsamiany jest z odformalizowanym procesem komunikacji parlamentów narodowych z Komisją Europejską (KE). Zarys koncepcji określającej miejsce i rolę tej formy wymiany informacji przedstawiony został w 2009 r. piśmie Przewodniczącego KE J.M. Barroso i Wiceprzewodniczącej KE M. Wallström skierowanym do przewodniczących parlamentów narodowych UE² (pismo związane z tzw. inicjatywą Barroso³). Autorzy tego wystąpienia, podkreślając w imieniu KE znaczenie nowych mechanizmów z traktatu z Lizbony, deklarowali: „Mechanizm kontroli zasady pomocniczości stosowany będzie równocześnie z dialogiem politycznym, który obejmuje wszystkie aspekty dokumentów przesyłanych do parlamentów narodowych i nie ogranicza się tylko do kwestii stwierdzenia zgodności z zasadą pomocniczości. Komisja zwraca się zatem do parlamentów narodowych, aby w miarę możliwości w swoich opiniach ściśle oddzielały kwestie zasady pomocniczości od uwag na temat meritum wniosku oraz aby oceny dotyczące zgodności wniosków z zasadą pomocniczości były formułowane w sposób niepozostawiający żadnych wątpliwości. Komisja jest jednak oczywiście świadoma tego, że każdy parlament narodowy samodzielnie zdecyduje o swoich metodach pracy oraz formacie, w jakim będzie przysyłał uzasadnione opinie do Komisji”⁴.

Na poziomie prawa UE podstaw prawnych dla dialogu politycznego parlamentów narodowych z instytucjami UE upatrywać można w deklaracjach sformułowanych w art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej, który *expressis verbis* przewiduje, że „parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii, zaś instrumentami, które temu służą jest m.in. otrzymanie od instytucji Unii informacji oraz projektów aktów ustawodawczych Unii oraz uczestniczenie we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych”. Wspomniany protokół w preambule wyraźnie odróżnia funkcję kontrolną parlamentów narodowych sprawowaną nad ich rządami w odniesieniu do działań Unii Europejskiej – zgodnie z organizacją i praktyką konstytucyjną każdego państwa członkowskiego – od funkcji wyrażającej się w aktywnym udziale parlamentów narodowych w działaniach UE i zwiększaniu możliwości wyrażania przez nie ich punktu widzenia w sprawie projektów aktów ustawodawczych, a także w innych kwestiach, które mogą stanowić dla nich przedmiot szczególnego zainteresowania. Odrębność obu tych funkcji wyraźnie wskazuje, o czym będzie mowa w dalszej części opinii, że prawo UE zakłada pod-

² [Http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_pl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_pl.pdf).

³ Szerzej R. Balicki, *Funkcja europejska Sejmu*, Wrocław 2019, s. 166.

⁴ Zob. przypis 2.

miotowy status parlamentów narodowych w procesie dialogu politycznego z instytucjami UE, a zatem rolę wykraczającą poza klasyczne założenia ustrojowe, w których państwo reprezentowane jest w stosunkach zewnętrznych przez organ władzy wykonawczej. Protokół powierza również Parlamentowi Europejskiemu oraz parlamentom narodowym wspólne określenie sposobu organizacji i wspierania skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej w ramach Unii (art. 9), a także na nowo określa pozycję prawną Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC). Zgodnie z art. 10 COSAC może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozważę Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. COSAC wspiera ponadto wymianę informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym między ich wyspecjalizowanymi komisjami. Może także organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Uwagi przedłożone przez Konferencję nie wiążą parlamentów narodowych ani nie przesądzą ich stanowiska.

Mimo upływu lat od wejścia w życie traktatu z Lizbony komunikacja między parlamentami narodowymi a Komisją Europejską w ramach dialogu politycznego nie uzyskała bardziej sprecyzowanych form instytucjonalnych. Próba odpowiedzi na ten deficyt proceduralny są propozycje przedstawione przez Grupę Roboczą ds. roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (dalej: Grupa Robocza COSAC), która powołana została 14 stycznia 2022 r. przez przewodniczących Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej. Postulaty te obejmują szeroki wachlarz zagadnień, a w szczególności:

- propozycję ustanowienia zbiorowego prawa inicjatywy pośredniej, opartego na modelu, z którego obecnie korzysta Parlament Europejski (art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej),
- poszerzenie zaangażowania parlamentów narodowych w proces podejmowania decyzji już na etapie poprzedzającym proces legislacyjny (postulat organizowania przez KE wraz z prezydiami parlamentarnymi konferencji międzyparlamentarnych *ad hoc*, przed przedstawieniem projektów głównych aktów prawnych lub pakietów legislacyjnych, na podstawie rocznego programu Komisji, a także propozycję, by Komisja zamieszczała krótkie streszczenia wszystkich istotnych uwag parlamentów narodowych w uzasadnieniach wniosków legislacyjnych),
- poszerzenie warunków nadzoru parlamentów narodowych nad przestrzeganiem zasady pomocniczości (obniżenie progu uruchamiającego „żółtą kartkę” do ¼ głosów parlamentów narodowych, wydłużenie do dziesięciu tygodni terminu, w którym parlamenty narodowe muszą przeprowadzić kontrolę pomocniczości projektu aktu legislacyjnego, promowanie wśród wszystkich instytucji europejskich i państw członkowskich wspólnej kultury [zasad interpretacyjnych] w zakresie zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności),

- wzmocnienie uprawnień kontrolnych roli parlamentów narodowych wobec Rady poprzez poszerzenie przejrzystości jej prac prowadzonych w ramach rozmów trójstronnych (dostęp przewodniczących komisji do spraw europejskich każdego parlamentu narodowego do wstępnych konkluzji przygotowanych przez prezydencję Rady oraz „czterokolumnowych tabel” rozmów trójstronnych),
- wzmocnienie roli kontrolnej parlamentów narodowych przez prawo do zadawania pytań na piśmie (prawo zadawania pytań instytucjom europejskim miałyby przysługiwać wszystkim parlamentarzystom, jednak wykonywane byłyby przez przewodniczących komisji do spraw europejskich parlamentów narodowych, którzy uczestniczą także w spotkaniach przewodniczących COSAC. Parlamentarzyści krajowi mieliby kierować pytania wyłącznie do Komisji Europejskiej, zaś COSAC mogłaby zbiorowo kierować pisemne pytania do Rady i Przewodniczącego Rady Europejskiej),
- wzmocnienie dialogu między parlamentami narodowymi a instytucjami europejskimi (postulat zwiększonego udziału komisarzy europejskich, eurodeputowanych lub ministrów państwa przewodniczącego Radzie w pracach parlamentów narodowych lub COSAC).

Propozycje przedstawione we wnioskach Grupy Roboczej COSAC mają charakter ogólny i będą wymagały w przyszłości dalszego uszczegółowienia. Wdrożenie tych postulatów wiąże się, w zależności od ich charakteru, z potrzebą zmiany praktyki działania instytucji UE, zmiany prawa UE (m.in. traktatów założycielskich, w tym protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych czy regulaminu COSAC), a także zmiany regulacji krajowych określających podstawy działania organów parlamentów narodowych. Wstępny charakter wniosków grupy roboczej powoduje, że mogą być one traktowane wyłącznie jako jeden z punktów odniesienia dla refleksji nad podstawą prawną uczestnictwa Sejmu i jego organów w europejskim dyskursie politycznym.

Podstawy prawne w krajowym porządku prawnym uczestnictwa Sejmu i jego organów w dialogu politycznym z instytucjami UE

Dialog polityczny na forum UE nie sprowadza się wyłącznie do komunikacji rządów reprezentujących państwa członkostwie, lecz zakłada, niejako równoległe, aktywny udział parlamentów tych państw, a nawet ich organów. Istotne jest przy tym, że prezentacja stanowisk parlamentów narodowych z założenia ma mieć charakter wielopoziomowy. Upodmiotowienie, rozumiane jako prawo do wyrażania własnego stanowiska, dotyczy nie tylko izb parlamentarnych, ale także zakłada, że w dyskursie politycznym są one reprezentowane przez ich organy wewnętrzne – „komisje wyspecjalizowane w sprawach europejskich”. Propozycje Grupy Roboczej COSAC zakładają nawet przyznanie szczególnych uprawnień przewodniczącym tych organów.

Ogólny charakter podstaw normatywnych, które w europejskim systemie prawnym wyznaczają ramy dialogu politycznego, zderza się w polskich warunkach ustrojowych z niemal całkowitym brakiem przepisów, które określałyby zasady udziału organów polskiego parlamentu w tym procesie. Z jednej strony procedury traktatowe i praktyka instytucjonalna UE zakładają istnienie ogólnych uprawnień parlamentów narodowych i ich organów do wyrażania politycznego stanowiska w sprawach stanowiących przedmiot obrad organów UE, z drugiej zaś – założenia ustrojowe przyjęte w polskim porządku prawnym nie przewidują aktywnej roli Sejmu w prowadzeniu polityki zagranicznej, a także milczą na temat możliwości podejmowania działań na zewnątrz przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej. Źródłem rysujących się dylematów ustrojowych pozostają, jak się wydaje, dwie cechy charakteryzujące polski system prawny. Po pierwsze, Konstytucja z 1997 r., poza ogólną klauzulą integracyjną (art. 90 ust. 1) oraz unormowaniem określającym miejsce prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której RP jest członkiem (art. 91 ust. 3), nie zawiera żadnych przepisów, które zakotwiczyłyby w ustawie zasadniczej specyficzne kompetencje konstytucyjnych organów państwa, a które zostały im nadane mocą postanowień traktatowych. W szczególności uprawnienie parlamentu do prezentowania własnego stanowiska na forum UE nie ma w obowiązującym stanie prawnym wyraźnych podstaw konstytucyjnych. Po drugie, zgodnie z zasadą proklamowaną w art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej zobowiązane są działać w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta rozumiana jest w sposób, który zakłada, że wymóg istnienia podstawy prawnej odnosi się nie tylko do podejmowanych przez organy państwa aktów władczych, ale również do całej sfery działań niewładczych.

W konsekwencji w tym kontekście formułowana jest wątpliwość, „czy Sejm w ogóle dysponuje (poza szczególnymi i wąsko określonymi uprawnieniami, które wynikają wprost z traktatów) kompetencją do formułowania i prezentowania na forum UE własnego stanowiska, odmiennego od stanowiska innych organów władzy państwowej, przede wszystkim Rady Ministrów”⁵. Wskazuje się, że prezentowanie takiego stanowiska przez Sejm – rozumiane jako forma prowadzenia polityki zagranicznej państwa – stałoby w sprzeczności z art. 146 ust. 1 Konstytucji, który zadania takie powierza Radzie Ministrów. Z pytaniami tymi wiążą się również dalsze dylematy, w szczególności czy prezentowanie „na zewnątrz” stanowiska Sejmu lub komisji sejmowej przez inne organy niż Marszałek Sejmu jest do pogodzenia z zasadą, że to ten organ reprezentuje Sejm na zewnątrz (art. 110 ust. 2 *in fine* Konstytucji)⁶.

⁵ Z. Cieślak, *Wybrane zagadnienia prawne dotyczące udziału Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, t. LXXXII, nr 2, s. 88.

⁶ *Ibidem*.

W 2014 r. w celu rozstrzygnięcia tych wątpliwości Biuro Analiz Sejmowych skonfrontowało grupę ekspertów z pytaniem o podstawy prawne udziału Sejmu w dialogu politycznym na forum UE⁷. W sporządzonych wówczas opiniach dominował pogląd, że uczestnictwo Sejmu w europejskim dyskursie politycznym stanowi przejaw swoistej funkcji europejskiej (integracyjnej), która nie mieści się w klasycznej typologii funkcji parlamentu⁸. Funkcję europejską wiązano głównie z funkcją ustawodawczą, której zakres i treść zmieniają się w warunkach członkostwa w UE. Działania podejmowane przez Sejm w tym wymiarze nie stanowią w ścisłym znaczeniu „prowadzenia polityki zagranicznej RP”, choć w niektórych szczególnych sytuacjach mogą się z nią łączyć. Wskazywano również, że określenie czytelnych podstaw udziału Sejmu w dialogu politycznym wymaga uzupełnienia ustawy zasadniczej o regulacje dotyczące uczestnictwa parlamentu w prowadzeniu polityki RP w Unii. Ustaleniom takim towarzyszył zarazem pogląd, że zmiana Konstytucji nie jest konieczna pod warunkiem nowelizacji ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii

⁷ Patrz opinie P. Czarnego, A. Szmyta, D. Dudka i I. Grądzkiej, R. Mojaka oraz K. Wójtowicza opublikowane w „Przeglądzie Sejmowym” 2014, nr 3, s. 147–192. Eksperti odpowiadali na pytania:

„1. Jakie są krajowe podstawy prawne podejmowania przez Sejm działań w ramach dialogu politycznego (Konstytucja RP, ustawy, regulamin Sejmu)? Czy udział Sejmu w dialogu politycznym stanowi przejaw wykonywania przez Sejm jego konstytucyjnych funkcji (jakich?), czy też powinien być postrzegany w kontekście prowadzenia polityki zagranicznej państwa w rozumieniu art. 146 Konstytucji RP?

2. Jak jest ukształtowana procedura uczestnictwa Sejmu w dialogu politycznym, w szczególności:

a) czy stanowiska formułowane w ramach dialogu politycznego mogą być określane przez Sejm *in pleno*, (określone) organy Sejmu, (indywidualnych) posłów;

b) czy stanowiska formułowane w ramach dialogu politycznego mogą być przesyłane bezpośrednio organom UE przez Marszałka Sejmu lub inne organy Sejmu, ewentualnie przez (indywidualnych) posłów, czy też konieczne jest w tej mierze współdziałanie z Radą Ministrów;

c) w czym imieniu – i na podstawie jakiego upoważnienia – są formułowane i przesyłane organom UE stanowiska w ramach dialogu politycznego (w imieniu Polski, Sejmu, komisji sejmowych, innych podmiotów)?

3. Jakie ewentualne zmiany prawne (konstytucyjne, ustawowe, regulaminowe) byłyby wymagane, aby dialog polityczny mógł się odbywać bez przeszkód?”

Opinia w sprawie niektórych aspektów udziału Sejmu RP w dialogu politycznym w Unii Europejskiej, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3.

⁸ A. Czarny, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 152; A. Szmyt, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 163; D. Dudek, I. Grądzka, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 170; R. Mojak, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 184–185.

Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395; dalej: ustawa kooperacyjna)⁹. Zmiana taka powinna polegać na pośredniej akceptacji udziału Sejmu i jego organów w dialogu politycznym przez wskazanie, jakie konkretne wymagania wynikają w tym zakresie z zasady współdziałania władz, z konstytucyjnie określonej roli Rady Ministrów. W tym zakresie postulowano nałożenie na organy Sejmu obowiązku informowania Radę Ministrów o wszelkich rozpatrywanych przez Sejm i jego organy dokumentach UE, jak również wymogu współdziałania przedstawiciele Rady Ministrów w tych pracach¹⁰. Rozstrzygnięcia wymagałoby również, czy Radzie Ministrów przysługiwać będą środki prawne służące przeciwdziałaniu przekazaniu KE stanowiska Sejmu niezgodnego z celami politycznymi ustalonymi przez Radę Ministrów¹¹. Podnoszono również potrzebę zmiany regulaminu Sejmu, polegającą na ustanowieniu wyraźnej kompetencji Komisji do Spraw Unii Europejskiej do wyrażania opinii w sprawach mieszczących się w ramach dialogu politycznego oraz wskazującą procedurę ustalania, kiedy określona sprawa winna stać się przedmiotem obrad Sejmu, a kiedy wystarczające byłoby jej rozpatrzenie przez Komisję ds. UE wraz z ewentualnym udziałem komisji branżowych¹².

Autorzy tych opinii uznawali, że stanowisko Sejmu w dialogu politycznym na forum UE powinno przyjmować formę uchwały całej izby. Komisje sejmowe, które zgodnie z regulaminem Sejmu są organami pomocniczymi Sejmu, nie mogą w tym zakresie zastępować Sejmu. Podkreślano przy tym, że Sejm nie uczestniczy w dialogu politycznym w roli organu wyrażającego oficjalne stanowisko RP w określonej sprawie, ale we własnym imieniu jako organu państwa członkowskiego UE, który zgodnie z ogólną klauzulą zawartą we wstępie do protokołu nr 1 ma możliwość wyrażania swojego stanowiska w kwestiach związanych z integracją europejską¹³.

Poglądy wyrażone w opiniach sporządzonych w roku 2014 nie straciły na aktualności i, mimo iż nie rozstrzygają wszystkich dylematów wiążących się z analizowanym zagadnieniem, stanowią istotną próbę wyznaczenia granic dopuszczalnych unormowań określających zasady uczestnictwa Sejmu i jego organów w dialogu politycznym na forum UE. Jakkolwiek trudno przecenić znaczenie tych ustaleń, to zarazem wydaje się, że niezbędne pozostaje usystematyzowanie założeń, które determinują zakres potencjalnych rozwiązań ustawowych i regulaminowych. Trafna wydaje się konstatacja, że brak regulacji konstytucyjnej odnoszącej się do pozycji Sejmu i Senatu w strukturze instytu-

⁹ A. Czarny, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 155; A. Szmyt, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 160; D. Dudek, I. Grądzka, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 174–175; R. Mojak, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 184; K. Wójtowicz, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 189.

¹⁰ P. Czarny, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 156, 158.

¹¹ *Ibidem*.

¹² P. Czarny, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 158; A. Szmyt, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 165.

¹³ A. Czarny, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 153, 157; A. Szmyt, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 165; D. Dudek, I. Grądzka, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 171.

cji UE powoduje, że rozważane konstrukcje obciążone będą immanentną skazą niespójności systemowej. Źródłem kompetencji organów konstytucyjnych stają się bowiem przepisy organizacji międzynarodowej, której RP stała się członkiem, nie zaś przepisy ustawy zasadniczej. Względy pragmatyczne nakazują jednak uznać, że zaniechanie ustrojodawcy nie może stać na przeszkodzie wykonywaniu przez parlament uprawnień związanych z procesem integracji, a zatem konieczna jest redefinicja założeń interpretacyjnych dotyczących znaczenia ustawy zasadniczej dla określenia pozycji parlamentu w porządku prawnym wyznaczanym nie tylko przepisami krajowymi, ale także przepisami prawa UE. Trzeba zarazem zauważyć, że podejście takie stanowi obecnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego trwałe założenie interpretacyjne. W wyroku z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04 (OTK-A 2005, nr 1, poz. 3), sąd konstytucyjny, konstatując brak w polskiej ustawie zasadniczej przepisów bezpośrednio regulujących rolę Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej, uznał, że „niezbędne jest podjęcie próby takiej interpretacji norm konstytucyjnych, która umożliwi wkomponowanie wpływu organów państwa polskiego (w tym parlamentu) na stanowienie prawa unijnego w istniejące ramy ustrojowe Rzeczypospolitej”.

Punktem wyjścia analizy statusu ustrojowego europejskich uprawnień Sejmu i Senatu, w tym uprawnień do udziału w dialogu politycznym z instytucjami unijnymi, powinno być rozstrzygnięcie dylematu, czy uprawnienia te postrzegać należy jako wykonywanie konstytucyjnych uprawnień tych organów, czy też stanowią one kompetencje niemieszczące w zakresie regulacji ustawy zasadniczej. Argumentem przemawiającym na rzecz tezy, że uprawnienia parlamentu wynikające z traktatu z Lizbony wiążać należy z wykonywaniem przez Sejm i Senat funkcji ustawodawczej, znajduje wsparcie w ustaleniach Trybunału Konstytucyjnego zawartych w przywołanym wyroku. Sąd konstytucyjny, na tle ustawy kooperacyjnej z 2004 r.¹⁴, uznał, że jakkolwiek w klasycznym rozumieniu wykonywanie funkcji ustawodawczej ogranicza się wyłącznie do stanowienia prawa wewnętrznego – wydawania aktów normatywnych rangi ustawowej, to jednak kompetencje ustawodawcze Sejmu i Senatu po ratyfikacji traktatu akcesyjnego muszą być pojmowane z uwzględnieniem nowych warunków tworzenia prawa. Skoro regulacje przyjmowane przez organy Unii obowiązują na obszarze Polski po części bezpośrednio, po części zaś po uchwaleniu przez polski parlament ustaw implementacyjnych, to wyrażanie przezeń opinii o projektach aktów prawnych Unii staje się istotną formą współuczestnictwa w tworzeniu prawa unijnego. Dzięki takiemu opiniowaniu krajowa władza ustawodawcza uzyskuje pewien wpływ na proces rozwoju całej Unii Europejskiej. Oznacza to, że w poakcesyj-

¹⁴ Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. nr 52, poz. 515; dalej: ustawa kooperacyjna z 2004 r.

nym porządku prawnym wykonywanie władzy ustawodawczej objęło swym zakresem również możliwość wywierania choćby nawet tylko pośredniego wpływu na treść aktów prawa unijnego. Zdaniem Trybunału „skoro istotą wykonywania przez parlament funkcji ustawodawczej jest możliwość oddziaływania w możliwie najszerszym zakresie na obowiązujące w kraju prawo, to do tej właśnie funkcji zaliczyć trzeba uprawnienia parlamentu związane z wpływaniem – choćby w ograniczonym stopniu – na treść zajmowanego na forum Rady Unii Europejskiej stanowiska Polski w kwestiach unijnych aktów prawnych”.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny wiąże uprawnienia Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa UE z wykonywaniem funkcji ustawodawczej, to być może podobnie należy oceniać uprawnienia tych izb do udziału w europejskim dyskursie politycznym. Jeśli wykładnia taka jest trafna, to jej konsekwencją musi być pogląd, że formy realizacji tych uprawnień mogą być podobne. Zauważyć zatem należy, że zawarty w ustawie kooperacyjnej z 2004 r. mechanizm oddziaływania polskiego parlamentu na działalność prawodawczą UE, czyli konstrukcja legislacyjna oceniana przez Trybunał Konstytucyjny, nie angażowała w ten proces Sejmu i Senatu, a jedynie zakładała udział ich właściwych komisji. Sąd konstytucyjny nie zakwestionował „istoty” konstrukcji konsultowania polskiego stanowiska w sprawie unijnego aktu prawnego z władzą ustawodawczą, zakładającej, że w procesie tym uczestniczą wyłącznie komisje parlamentarne, a jedynie uznał, że uprawnienia komisji senackiej powinny odpowiadać uprawnieniom komisji sejmowej. Po zmianie ustawy kooperacyjnej, służącej wykonaniu omawianego wyroku, ukształtował się stan, który, w analizowanym obszarze, przejęty został przez obecnie obowiązującą ustawę kooperacyjną. Funkcja ustawodawcza w zakresie oddziaływania przez polski parlament na proces stanowienia prawa UE nie jest wykonywana przez Sejm i Senat w trakcie obrad plenarnych, lecz sprowadza się do wykonywania uprawnień ustawowych przez właściwe komisje tych izb. Innymi słowy, to organy wewnętrzne Sejmu i Senatu, w imieniu tych izb, realizują uprawnienia zakwalifikowane przez sąd konstytucyjny jako wykonywanie funkcji ustawodawczej.

Trzeba podkreślić, że w powszechnie przyjętym rozumieniu realizacja tej funkcji ustrojowej parlamentu wiąże się z aktami władczymi Sejmu i Senatu i nie może być zastąpiona działaniami ich organów. To Sejm i Senat uchwalają ustawy, nie zaś ich komisje. Sąd konstytucyjny, kwalifikując przyjętą w ustawie kooperacyjnej konstrukcję jako formę wykonywania funkcji ustawodawczej, uznał zatem, że w porządku poakcesyjnym, „w nowych warunkach tworzenia prawa”, oddziaływanie polskiego parlamentu na prawo stanowione przez organy UE może ograniczać się do działań podejmowanych przez komisje Sejmu i Senatu. Jeśli zatem uprawnienia izb w zakresie dialogu politycznego na forum UE wiążąc należy z wykonywaniem funkcji ustawodawczej Sejmu i Senatu, ta zaś w obszarze prawa UE może być realizowana przez komisje bez udziału izb, to logiczny wydaje się wniosek, że „europejskie” komisje parlamentarne mogłyby w imieniu

swoich macierzystych izb uczestniczyć w dialogu politycznym. Pozytywna ocena takiej konstrukcji wydaje się uprawniona szczególnie w takim wypadku, gdy działania podejmowane przez komisje na forum UE ograniczałyby się wyłącznie do prezentowania ich własnych stanowisk w europejskim dialogu politycznym. Zasadność takiej kwalifikacji rozciąga się jednak również na sytuacje, w której komisje prezentowałyby na forum UE stanowisko polityczne w imieniu swoich izb. Skoro bowiem sąd konstytucyjny nie widział przeszkód, by komisje sejmowa i senacka reprezentowały w procesie stanowienia prawa UE stanowisko swoich macierzystych izb – i wiązał to z wykonywaniem władzy ustawodawczej – to wydaje się, że ustawa mogłaby wyposażyć właściwe organy Sejmu i Senatu w uprawnienie do prezentowania w dialogu politycznym stanowisk obu tych zgromadzeń. Konsekwencją wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej procesu kształtowania się stanowiska RP w europejskim procesie prawotwórczym jest bowiem teza, że w zmienionych po akcesji warunkach ustrojowych uprawnienia prawodawcze izb polskiego parlamentu mogą, w jakimś zakresie, być wykonywane wyłącznie przez ich komisje.

Wątpliwości ustrojowe, rysujące się na tle takiego ujęcia, uzasadniają rozważenie drugiej ewentualności. Uprawnienia komisji Sejmu i Senatu w zakresie dialogu politycznego na forum UE oceniać można jako kompetencje niezależne od funkcji ustawodawczej. Stanowisko takie zakładałoby, że uprawnienia te, zakotwiczone w sposób ogólny w przepisach prawa UE, odnoszą się do kwestii nieuregulowanej przepisami ustawy zasadniczej (materia „pozakonstytucyjna”). Założenie takie wymaga jednak oceny, czy ustawa mogłaby upoważniać organy wewnętrzne parlamentu do wykonywania uprawnień pozakonstytucyjnych, czyli uprawnień niewynikających z konstytucyjnych funkcji Sejmu i jego organów. Trzeba podkreślić, że rozstrzygnięcie tego dylematu tylko w części ma charakter precedensowy. W polskich realiach ustrojowych utrwalona jest praktyka powierzenia Marszałkowi Sejmu różnych pozakonstytucyjnych uprawnień, które nie wiążą się kierowaniem obradami Sejmu, strzeżeniem jego praw czy reprezentacją izby w stosunkach zewnętrznych. Przykładami mogą być kompetencje do ogłaszania jednolitych tekstów ustaw (art. 16 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461), obowiązek odbioru oświadczenia o stanie majątkowym od członków Rady Mediów Narodowych (art. 9 ust. 2 ustawy z 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 692) oraz posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 3a ust. 3 ustawy z 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 187, poz. 1925, ze zm.), czy uprawnienia związane z wyborem członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów (art. 11a–11d ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U. 2021, poz. 269). W piśmiennictwie wskazuje się, że w wykonywaniu takich kompetencji Marszałek Sejmu działa jednoosobowo, we własnym imieniu i na włas-

ną odpowiedzialność, a jego działań nie można traktować jako podejmowanych w imieniu Sejmu¹⁵.

Trzeba w tym kontekście przypomnieć, że omawiane zagadnienie stało się przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dotyczącej dopuszczalności ustawowego upoważnienia Marszałka Sejmu do nadawania statutu Najwyższej Izbie Kontroli. W wyroku z 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98 (OTK 1998, nr 7, poz. 116), Trybunał Konstytucyjny, oceniając regulację, która nadawała Marszałkowi taką kompetencję, odniósł się do kwestii, czy konstytucyjne funkcje organów Sejmu mogą być rozszerzane przez ustawodawcę o inne uprawnienia. Sąd konstytucyjny w pierwszej kolejności zauważył, że zgodnie z wcześniej obowiązującym ustawodawstwem uprawnienie do nadawania statutu NIK przysługiwało Prezydium Sejmu. Zmiana ustawy zasadniczej prowadząca do pozbawienia tego organu statusu organu konstytucyjnego (tzw. dekonstytucjonalizacja Prezydium Sejmu¹⁶) spowodowała, że ustawodawca przeniósł na Marszałka Sejmu uprawnienia przysługujące wcześniej Prezydium Sejmu. Zdaniem sądu konstytucyjnego zmiana ustawy zasadniczej, polegająca na przekazaniu Marszałkowi Sejmu roli kierowniczego organu Sejmu i pozbawieniu Prezydium Sejmu statusu organu konstytucyjnego, nie musiała w konsekwencji powodować zmiany polegającej na przeniesieniu kompetencji Prezydium Sejmu na Marszałka Sejmu. W ocenie Trybunału nie było to konieczne, choć mieściło się w zakresie swobody ustawodawcy: „Ani dekonstytucjonalizacja Prezydium Sejmu ani konstytucjonalizacja instytucji Marszałka Sejmu nie mogą stać na przeszkodzie w zleceniu ustawą określonych zadań organowi Sejmu, pod warunkiem jednak, że zadania te będą mieściły się tak co do treści jak i formy w formule działania organu Sejmu (wewnętrznego organu Sejmu)”. Przykładem, który, zdaniem sądu konstytucyjnego, dobrze ilustrował tę tezę, był przepis obowiązującej wówczas ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, który pozostawiał Prezydium Sejmu prawo przedstawiania kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału. W opinii Trybunału jedynie wyraźne postanowienie Konstytucji określające, jaki podmiot stanowi statut dla NIK, mogłoby tę kwestię rozstrzygnąć jednoznacznie, tzn. uniemożliwić ustawodawcy (przy spełnieniu wymienionych warunków) rozstrzygnąć kwestię inaczej niż ją rozstrzyga Konstytucja.

W omawianym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny badał również, czy zmiana art. 21 ust. 1 ustawy o NIK, polegająca na przyznaniu Marszałkowi Sejmu prawa powoływania wiceprezesów NIK na wniosek Prezesa NIK, oraz zmiana art. 22 ust. 2 i 6 tejże ustawy, polegająca na przyznaniu Marszałkowi Sejmu pra-

¹⁵ L. Garlicki, Uwaga 8 do art. 110 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

¹⁶ Prezydium Sejmu jest organem Sejmu nie wymienianym w przepisach Konstytucji z 1997 r.

wa powoływania i odwoływania na wniosek Prezesa NIK członków Kolegium NIK, nie narusza konstytucyjnych kompetencji Sejmu jako organu władzy ustawodawczej oraz zasady demokratycznego państwa prawnego. Sąd konstytucyjny uznał, że zatwierdzanie wniosków Prezesa NIK, mających za przedmiot powołanie wewnętrznych organów NIK, nie wiąże się z konstytucyjną zasadą podległości NIK Sejmowi. Zasadę tę, w zakresie funkcji kreacyjnej, wyczerpuje konstytucyjny tryb powoływania Prezesa NIK. Nie ma zatem przeszkód, by ustawodawca zwykły powierzył podejmowanie decyzji personalnych w zakresie wewnętrznych organów NIK Marszałkowi Sejmu. Sposób powoływania innych, poza Prezesem, organów NIK jest elementem organizacji NIK, którą art. 207 Konstytucji odsyła do regulacji ustawowej. Określenie tego sposobu, także od strony podmiotu dokonującego tej czynności, mieści się więc w materii ustawowej dotyczącej organizacji oraz trybu działania NIK. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że powierzenie Marszałkowi Sejmu kompetencji do powoływania i odwoływania wiceprezesów NIK oraz członków Kolegium NIK nie narusza zasady podległości NIK Sejmowi i mieści się w dyspozycji art. 207 Konstytucji.

Udział Marszałka Sejmu w nadawaniu statutu NIK oraz procedurze kreacji organów wewnętrznych NIK nie wiąże się z jego kompetencjami sejmowymi. Ustawodawca mógłby powierzyć wykonywanie tych uprawnień innym organom Sejmu (Prezydium Sejmu lub komisji sejmowej), ale także mógłby unormować te zagadnienia w sposób, który nie przewidywałby zaangażowania żadnego z tych organów. Ustalenia Trybunału Konstytucyjnego tylko pozornie mogą wydawać się odległe od przedmiotu niniejszej opinii. Wskazują one, że ustawodawca może zlecać ustawą wykonywanie określonych, pozakonstytucyjnych zadań organowi Sejmu, pod warunkiem że zadania te mieszczą się co do treści i formy w formule działania wewnętrznego organu Sejmu i nie kolidują z kompetencją Marszałka Sejmu do reprezentowania Sejmu na zewnątrz¹⁷.

Należy uznać, że powierzenie przez ustawodawcę komisji sejmowej (senackiej) prawa do prezentowania własnego stanowiska instytucjom unijnym (bez uszczerbku dla kompetencji Sejmu) mieściłoby się w granicach wyznaczonych przez sąd konstytucyjny. W takim ujęciu komisje europejskie izb polskiego parlamentu nie wykonywałyby żadnych funkcji konstytucyjnych (w szczególności nie reprezentowałyby macierzystych zgromadzeń), lecz z mocy upoważnienia ustawowego uzyskiwałyby prawo do udziału w dialogu politycznym. Należy w tym kontekście przypomnieć, że uwagi przedkładane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji przez COSAC, zgodnie z założeniem przyjętym w protokole w sprawie roli parlamentów narodowych, nie wiążą parlamentów narodowych ani nie przesądzają ich stanowiska (art. 10).

¹⁷ Na temat zewnętrznych ustawowych kompetencji Prezydium Sejm, zob. L. Garlicki, Uwaga 11 do art. 110 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

Podsumowaniem tej części rozważań jest pogląd, że niezależnie od tego, czy udział komisji Sejmu i Senatu w dialogu politycznym na forum UE kwalifikowany byłby jako wykonywanie funkcji ustawodawczej, czy też jako aktywność niemieszcząca się w sferze regulacji ustawy zasadniczej, to należy uznać, że ustawodawca może określić zasady wykonywania tych uprawnień przez parlamentarne organy właściwe w sprawach europejskich. Kierując się ustaleniami sądu konstytucyjnego, należałoby przyjąć, że ustawa zasadnicza umożliwia powierzenie organom wewnętrznym Sejmu i Senatu uprawnień do przedstawiania ich stanowisk instytucjom unijnym. Konieczność rewizji interpretacji norm konstytucyjnych, która pozwalałaby na wkomponowanie europejskich uprawnień parlamentu w istniejące ramy ustrojowe RP, a także możliwość zlecenia przez ustawodawcę organom wewnętrznym izb parlamentarnych pozakonstytucyjnych zadań, prowadzi do przekonania, że ustawodawca może wyposażyć organy właściwe na podstawie regulaminów izb w sprawach europejskich w kompetencję do przedstawiania ich stanowiska instytucjom UE w zakresie przewidzianym w prawie UE.

Kompetencja Marszałka Sejmu do reprezentacji Sejmu w stosunkach zewnętrznych a udział komisji sejmowej w europejskim dialogu politycznym

Odrębnym zagadnieniem wymagającym analizy jest problem znaczenia konstytucyjnej kompetencji Marszałka Sejmu do reprezentacji Sejmu w stosunkach zewnętrznych (art. 110 ust. 2 Konstytucji; zgodnie z art. 124 przepis ten należy stosować odpowiednio do Senatu). Chodzi o to, czy z zasady tej wynikają ograniczenia w zakresie bezpośredniego udziału organów Sejmu w europejskim dialogu politycznym. Gdyby bowiem uznać, że działania „europejskich” komisji Sejmu i Senatu, związane z uczestnictwem w dyskursie politycznym, wiązać należy z wykonywaniem funkcji ustawodawczej, a organy te przedstawiają w tym dialogu stanowisko swoich macierzystych izb, wówczas rysuje się realny problem, czy podejmowanie takich działań nie stoi w sprzeczności z zasadą, zgodnie z którą to marszałkom Sejmu i Senatu przysługują wyłączne kompetencje do reprezentowania tych izb na zewnątrz. Można wprawdzie utrzymywać, że procedura ustalania stanowiska RP dotyczącego projektu aktu prawnego, zakładająca kompetencje opiniodawcze organów właściwych na podstawie regulaminu Sejmu i Senatu, wiąże się wyłącznie z czynnościami tych organów i nie przewiduje żadnej aktywności marszałków izb, którą można by utożsamiać z realizacją kompetencji „reprezentacyjnych” (marszałkowie Sejmu i Senatu nie pośredniczą w przekazywaniu Radzie Ministrów opinii wyrażonych na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy kooperacyjnej). Być może zatem komunikacja podejmowana w ramach dialogu politycznego między komisją działającą w imieniu macierzystej izby a organem

UE również nie wymaga „pośrednictwa” jej organu kierowniczego. Analogia taka nie uchyla jednak wszystkich wątpliwości, trudno bowiem o bardziej jaskrawy przykład działań „zewnętrznych” podejmowanych w imieniu izby parlamentu niż prezentowanie jej stanowiska organom organizacji międzynarodowej.

Omawiany problem rozstrzygnąć można inaczej, jeśli uznać, że udział komisji Sejmu i Senatu w dialogu politycznym na forum UE nie wiąże się z wykonywaniem konstytucyjnych zadań parlamentu, lecz ma swoje źródło w przepisach prawa UE, które przyznają im takie kompetencje. Praktyka ustrojowa wskazuje, że kompetencja Marszałka Sejmu nie obejmuje uprawnień do reprezentowania organów Sejmu w sytuacji, gdy wykonują one uprawnienia przysługujące im z mocy ustawy. Analiza rozwiązań angażujących organy parlamentarne w rozmaite procedury prawne prowadzi do wniosku, że przy braku wyraźnego zastrzeżenia ustawodawcy wykonywanie „zewnętrznych” kompetencji ustawowych nie wiąże się z „pośrednictwem” Marszałka Sejmu (Senatu), mimo iż adresatem tych czynności są podmioty zewnętrzne.

Sejmowa komisja śledcza uprawniona jest do wzywania świadków w celu złożenia zeznań, może domagać się od organów władzy publicznej złożenia pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w ich dyspozycji, a także może wystąpić do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności. Komisję śledczą – zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1024) – „na zewnątrz” reprezentuje oraz działa w jej imieniu przewodniczący komisji lub, z jego upoważnienia, zastępca przewodniczącego, przy czym podejmowanie niektórych, enumeratywnie wskazanych w ustawie działań wymaga uchwały komisji. Analogiczna konstrukcja zawarta jest w ustawie z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. 2022, poz. 762), który powierza Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej uprawnienia śledcze związane z rozpatrywaniem wstępnego wniosku o postawienie w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, a zarazem przewiduje, że „na zewnątrz Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej reprezentuje oraz działa w jej imieniu przewodniczący Komisji lub, z jego upoważnienia, zastępca przewodniczącego” (art. 9c ust. 1). Można starać się wykazywać, że szczególne unormowania zawarte w ustawie o sejmowej komisji śledczej stanowią wykonanie dyspozycji ustawy zasadniczej, która powierza ustawodawcy określenie trybu działania komisji śledczej (art. 111 ust. 2 Konstytucji). Trudno jednak uznać, by to upoważnienie pozwalało na unormowanie w ustawie zasad stojących w kolizji z innymi postanowieniami Konstytucji. Omawianego argumentu nie można również odnieść do art. 9c ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu. Konstytucja nie przewiduje określenia w ustawie trybu działania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, a jedynie organizację Trybunału Stanu oraz tryb postępowania przed tym organem (art. 201 Konstytucji).

Innym przykładem „zewnętrznych” czynności organów wewnętrznych Sejmu i Senatu, które dokonywane są bez „pośrednictwa” marszałków tych izb, są

uprawnienia stałych komisji parlamentarnych związane z pozyskiwaniem informacji od podmiotów zewnętrznych. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1339) stałe i nadzwyczajne komisje sejmowe i senackie mogą żądać przedstawienia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych.

Trzeba zarazem podkreślić, że wykonywanie przewidzianych w regulaminie Sejmu uprawnień kontrolnych komisji sejmowych – przybierających formę dezyderatów i opinii kierowanych do członków Rady Ministrów, Prezesa NIK, Prezesa NBP, Prokuratora Generalnego oraz Głównego Inspektora Pracy – dokonuje się w procedurze zakładającej pośrednictwo Marszałka Sejmu. Rola Marszałka Sejmu nie sprowadza się wyłącznie do czynności technicznej, jaką jest przekazanie adresatowi uchwały komisji zawierającej dezyderat lub opinię, ale zakłada możliwość merytorycznej oceny tego dokumentu. Przed przekazaniem adresatowi uchwały Marszałek Sejmu może zwrócić go komisji z umotywowanym zaleceniem ponownego rozpatrzenia (art. 159 i art. 160 regulaminu Sejmu). Trzeba jednak podkreślić, że granice kompetencji Marszałka Sejmu wynikające z tych przepisów są wyraźnie określone w regulaminie Sejmu i uprawnień tych nie można odnosić do wykonywania przez komisje sejmowe instrumentów ustawowych.

Istotne znaczenie dla analizy zewnętrznych uprawnień organów Sejmu mają również kompetencje Komisji Finansów Publicznych związane z wprowadzaniem zmian w planach finansowych państwa. Zgodnie z ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1634, ze zm.) sejmowa komisja właściwa do spraw budżetu wyraża opinię o zmianach w planie finansowym agencji wykonawczej (art. 21 ust. 5), w planie finansowym państwowego funduszu celowego (art. 29 ust. 12) oraz zmianie przeznaczenia rezerwy celowej w budżecie państwa (art. 154 ust. 9). Pozytywna opinia Komisji Finansów Publicznych jest warunkiem niezbędnym dla dokonania takich zmian przez uprawnione organy. Omawiana ustawa uzależnia również od pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu możliwość innego sfinansowania przez Radę Ministrów zwiększonego wydatku na wpłatę środków własnych UE do jej budżetu niż przewidziana w ustawie budżetowej (w sytuacji gdy w trakcie roku budżetowego, w wyniku zmian wprowadzonych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej, wpłata środków własnych ulegnie zwiększeniu i nie będzie możliwe pokrycie zwiększonych środków z rezerw celowych, art. 167 ust. 2), a także czyni pozytywną opinię tego organu warunkiem przekazania przez Ministra Obrony Narodowej dodatkowych środków do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (art. 167a ust. 2a). Wykonywanie tych uprawnień przez organ wewnętrzny Sejmu – komisję właściwą do spraw budżetu – nie wymaga zaangażowania Marszałka Sejmu.

W rozważaniach dotyczących zewnętrznych działań organów Sejmu warto przywołać także uprawnienie Prezydium Sejmu związane z kreacją składu rady

fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej (Dz.U. nr 30, poz. 163) w skład rady fundacji CBOS wchodzi przedstawiciel Sejmu i przedstawiciel Senatu, których powołują odpowiednio prezydya Sejmu i Senatu. Innym przykładem zewnętrznych uprawnień, w tym wypadku organu komisji sejmowej, jest prawo Przewodniczącego Komisji do Spraw Służb Specjalnych do uczestniczenia w posiedzeniach Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, czyli organu opiniodawczo-doradczego Rady Ministrów w sprawach programowania i nadzorowania służb specjalnych (art. 12 ust. 3 pkt 5 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. 2022, poz. 557, ze zm.). Wykonywanie tych obowiązków, podobnie jak w wyżej omówionych przypadkach, dokonuje się bez „pośrednictwa” Marszałka Sejmu.

Przegląd unormowań ustawowych wskazuje, że zasada reprezentacji Sejmu przez Marszałka Sejmu z art. 110 ust. 2 Konstytucji w stosunkach zewnętrznych nie ma charakteru uniwersalnego w tym znaczeniu, że nie odnosi się do działań organów wewnętrznych Sejmu związanych z wykonywaniem ich ustawowych uprawnień. Konstrukcje normatywne, które określają sposób wykonywania przez komisje sejmowe kompetencji „zewnętrznych”, nie zakładają udziału w tych procedurach Marszałka Sejmu. Nawet jeśli rodzić się może wątpliwość, czy zasada wynikająca z art. 110 ust. 2 Konstytucji jest w wystarczającym stopniu respektowana przez ustawodawcę, to trzeba stwierdzić, że omawiane regulacje ustawowe chronione są domniemaniem zgodności z ustawą zasadniczą, a zarazem w doktrynie nie jest formułowany zarzut ich niekonstytucyjności. W konsekwencji trudno wskazać racje, które ograniczałyby możliwość poszerzenia katalogu tego rodzaju przypadków o nowe możliwości podejmowania przez komisje sejmowe działań zewnętrznych bez pośrednictwa Marszałka Sejmu. Uprawnienie organów parlamentarnych właściwych na podstawie regulaminów izb w sprawach europejskich do komunikowania organom UE w ramach dialogu politycznego stanowiska tych organów nie odbiegałoby swoim charakterem od innych konstrukcji ustawowych pozwalających tym organom na podejmowanie działań zewnętrznych. Kompetencje przewodniczących takich organów do reprezentowania ich w stosunkach zewnętrznych nie różniłyby się zasadniczo od uprawnień przysługujących przewodniczącym komisji śledczej czy Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Ustawowe prawo przewodniczącego Komisji ds. UE do uczestnictwa w obradach COSAC nie różniłoby się w swej ustrojowej istocie od kompetencji przewodniczącego Komisji do Spraw Służb Specjalnych do uczestnictwa w obradach Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Należy, jak się wydaje, uznać, że dotychczasowa praktyka ustawodawcy w zakresie kreowania uprawnień zewnętrznych organów Sejmu wyznacza model reprezentacji zewnętrznej Sejmu i jego organów. W sytuacji, w której działania organu Sejmu nie są podejmowane w imieniu całej izby, ustawodawca nie wiąże ich z obowiązkiem korzystania z pośrednictwa Marszałka Sejmu. Jeśli ustawodawca może uzależnić

dopuszczalność dokonywania zmian w planach finansowych państwa od aprobaty sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu (działania sejmowej komisji w takim wypadku nie są wszak działaniami Sejmu, a tym bardziej nie mogą być utożsamiane z „działaniami” władzy ustawodawczej), to może także upoważnić komisje Sejmu i Senatu właściwe w sprawach europejskich do przedstawiania ich stanowiska w dialogu politycznym z instytucjami UE, przy założeniu, że wykonywanie tego uprawnienia nie wymaga zaangażowania Marszałka Sejmu.

Zakres niezbędnych zmian w ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i w regulaminie Sejmu

Upoważnienie komisji polskiego parlamentu do udziału w dialogu politycznym z organami UE wymaga stworzenia w polskim systemie prawnym wyraźnych podstaw prawnych. Analiza uwarunkowań ustrojowych prowadzi do konstatacji, że udzielenie przez ustawodawcę upoważnienia organom właściwym na podstawie regulaminów izb do przedstawiania własnych stanowisk instytucjom UE będzie się mieścić w ramach wyznaczonych przez ustawę zasadniczą. Unormowania ustawowe dotyczące omawianej problematyki, z natury rzeczy, powinny mieć charakter komplementarny wobec uprawnień organów parlamentarnych wynikających z prawa UE i wiążącej się z nimi praktyki instytucjonalnej. Trudno zakładać, by polski ustawodawca mógł „wyprzedzać” tworzonymi regulacjami proces ewolucji uprawnień parlamentów narodowych na gruncie prawa UE. Unormowania krajowe mogą co najwyżej operacjonalizować sposób wykonywania praw przyznanych parlamentom narodowym i ich organom na poziomie regulacji UE. W konsekwencji, mając na uwadze wstępny charakter postulatów sformułowanych przez Grupę Roboczą COSAC, wydaje się, że ich implementacja na poziomie krajowym powinna nastąpić po ostatecznym ukształtowaniu treści nowych uprawnień organów parlamentów narodowych.

Należy zarazem uznać, że praktyka instytucjonalna organów UE już na gruncie obowiązującego stanu prawnego pozwala polskiemu ustawodawcy na sformułowanie w przepisach ustawy uprawnień komisji Sejmu i Senatu do przedstawiania Komisji Europejskiej opinii w sprawach obejmujących „wszystkie aspekty dokumentów przesyłanych do parlamentów narodowych”. Jak wskazuje przywołane wyżej stanowisko Komisji Europejskiej, kompetencje parlamentów związane z kontrolą przestrzegania zasady pomocniczości nie ograniczają możliwości uczestnictwa w szerszym rozumianym dialogu politycznym. Konstrukcja ustawy, która miałaby na celu wyznaczenie ram działania organów parlamentarnych w tym zakresie, powinna określać przedmiot uchwał komisji (np. jako stanowisko dotyczące dokumentów przekazanych przez KE parlamentom narodowym

w sprawach innych niż zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności), a także tryb kształtowania treści (należałoby rozważyć sformalizowanie trybu zgłoszenia projektu uchwały komisji, a także podstawowych zasad jego rozpatrywania). Ustawodawca mógłby również określić, w analogiczny sposób, zasady tworzenia stanowiska „europejskich” komisji Sejmu i Senatu, których adresatem byłyby organy innych parlamentów narodowych wyspecjalizowane w sprawach europejskich.

Prezentowanie stanowiska w dialogu politycznym na forum UE przez komisje parlamentarne jest aktywnością zbliżoną do prowadzenia polityki zagranicznej. Realizacja zadań polskiego państwa w tym zakresie spoczywa, jak już wspomniano, na Radzie Ministrów (art. 146 ust. 1 Konstytucji). To ten organ sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji). Dialog polityczny na forum UE z udziałem komisji polskiego parlamentu może mieć zatem wpływ na realizację konstytucyjnych zadań Rady Ministrów.

Procedura kształtowania się stanowiska organu parlamentarnego, które ma zostać zaprezentowane instytucjom UE, powinna zakładać wysłuchanie głosu Rady Ministrów. Założenie takie znajduje dodatkowe uzasadnienie na gruncie konstytucyjnej zasady współdziałania władz (preambuła do Konstytucji). Ustawa kooperacyjna mogłaby zatem określać reguły współpracy Rady Ministrów z parlamentarnymi organami właściwymi w sprawach europejskich w zakresie ustalania ich stanowisk, które zamierzają zaprezentować w ramach dialogu politycznego. Ustawodawca mógłby nałożyć na komisje parlamentarne obowiązek zasięgnięcia opinii Rady Ministrów na temat projektu uchwały zawierającej takie stanowisko, a także upoważnić przedstawicieli rządu do udziału w posiedzeniu organu Sejmu (Senatu), na którym rozpatrywany jest taki projekt.

Zmiana ustawy kooperacyjnej dotycząca rozważanej problematyki powinna także precyzować zasady udziału przedstawicieli komisji sejmowych i senackich w COSAC. Udział posłów i senatorów w pracach tego gremium nie powinien prowadzić się do przedstawienia ich własnych stanowisk. COSAC jest platformą współpracy komisji parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach europejskich. Stanowisko przedstawiane przez parlamentarzystów reprezentujących taką komisję, powinno, jak się wydaje, być poprzedzone dyskusją na forum komisji. Organ parlamentarny, którego przedstawiciele uczestniczą w pracach COSAC, mógłby dysponować możliwościami proceduralnymi, które pozwalałyby na zobowiązanie członków, działających w jego imieniu, do przedstawienia stanowiska określonego przez ten organ. Brak reguł proceduralnych w prawie krajowym, które precyzowałyby zasady reprezentacji komisji sejmowych i senackich, stanowi jaskrawy przykład luki ograniczającej efektywne uczestnictwo tych organów w dialogu politycznym na forum UE.

Ustawodawca mógłby również upoważnić przewodniczących komisji Sejmu i Senatu właściwych w sprawach europejskich do podejmowania działań na ze-

wnątrz. Niezbędne wydaje się rozróżnienie, w jakich sytuacjach przewodniczący komisji mógłby podejmować działania „zewnętrzne” z własnej inicjatywy, a w jakich wymagałoby to uchwały komisji (wzorcem normatywnym dla takiej regulacji mogłyby być, omówione wyżej, art. 10 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej oraz art. 9c ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu). Trzeba podkreślić, że konkretyzacja ustawowa nowych uprawnień przewodniczących komisji do spraw europejskich każdego parlamentu narodowego przewidzianych we wnioskach Grupy Roboczej COSAC może nastąpić dopiero z chwilą konkretyzacji tych postulatów na poziomie prawa UE (dostęp przewodniczących do wstępnych konkluzji przygotowanych przez prezydencję Rady i „czterokolumnowych tabel” rozmów trójstronnych oraz prawo zadawania pytań instytucjom europejskim „przysługujące wszystkim parlamentarzystom”, które jednak miałyby być wykonywane przez przewodniczących komisji spraw europejskich parlamentów narodowych).

W odróżnieniu od omówionych wyżej zagadnień problematyka udziału w posiedzeniu komisji polskiego parlamentu komisarzy europejskich, posłów do PE czy ministrów państwa sprawującego prezydencję stanowi materię regulaminową. Kwestia obecności na posiedzeniu stałej sejmowej komisji osób spoza jej składu normowana jest co do zasady przepisami regulaminu Sejmu (art. 153–154), ponieważ jako element trybu działania organu Sejmu jest objęta autonomią regulaminową (art. 112 Konstytucji). Zasadę tę odczytywać należy w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 14 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 8/99) uznał, że na gruncie ustawy zasadniczej wyróżnić można: 1) sferę wyłączności ustawy, w którą nie mogą wkraczać regulaminy parlamentarne, 2) sferę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu, w którą nie może wkraczać ustawa oraz 3) sferę spraw, które mogą być regulowane w ustawie i, w sposób uszczegóławiający, w regulaminach parlamentarnych. Zdaniem sądu konstytucyjnego zasada autonomii regulaminowej parlamentu w sprawach określonych w art. 112 Konstytucji stanowi ogólną regułę, od której wyjątki muszą mieć podstawę w innych normach lub zasadach konstytucyjnych. Trudno byłoby uznać, że omawiane wyżej konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów w sprawowaniu ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi wyznaczają zasadę przełamującą monopol parlamentu w określaniu trybu działania jego organów oraz ustalaniu zasad zapraszania do udziału w tych obradach osób spoza składu komisji, nawet w przypadku gdy przedmiot obrad mógłby mieć wpływ na dziedzinę stosunków zewnętrznych RP. Określenie zasad zapraszania do udziału w posiedzeniu komisji Sejmu i Senatu właściwych w sprawach europejskich ministrów państwa sprawującego prezydencję, komisarzy europejskich czy wybranych poza RP posłów do PE¹⁸ powinno nastąpić w regulaminach izb. Wzorem takiego unormowania mógłby się stać art. 153 ust. 2 regulaminu Sejmu,

¹⁸ Zgodnie z art. 154 ust. 1a regulaminu Sejmu posłowie do PE wybrani na terytorium RP mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji, a także zabierać głos w dyskusji.

który przewiduje, że prezydium komisji lub jej przewodniczący może zaprosić osoby spoza składu komisji do wzięcia udziału w posiedzeniu w celu złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji.

Podsumowanie

- Określenie w polskim porządku prawnym podstaw udziału komisji Sejmu i Senatu w europejskim dyskursie politycznym jest warunkiem niezbędnym dla efektywnego realizowania przez te organy uprawnień zakotwiczonych w praktyce instytucjonalnej UE oraz znajdujących ogólne podstawy w prawie UE. Analiza obowiązującego stanu prawnego wskazuje, że komisje Sejmu i Senatu, właściwe w sprawach europejskich, mogłyby zostać wyposażone przez ustawodawcę w instrumenty pozwalające na udział w dialogu politycznym z instytucjami UE oraz komisjami innych parlamentów narodowych. Realizacja tego celu wymaga zmiany ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz regulaminów izb w zakresie wskazanym w treści opinii.
- Brak regulacji konstytucyjnej odnoszącej się do pozycji Sejmu i Senatu w strukturze instytucji UE powoduje, że rozważane konstrukcje obciążone będą immanentną skazą niespójności systemowej. Źródłem kompetencji organów konstytucyjnych stają się bowiem przepisy organizacji międzynarodowej, której RP stała się członkiem, nie zaś przepisy ustawy zasadniczej. Względy pragmatyczne nakazują jednak uznać, że zaniechanie ustrojodawcy nie może stać na przeszkodzie wykonywaniu przez parlament uprawnień związanych z procesem integracji, a zatem konieczna jest redefinicja założeń interpretacyjnych dotyczących znaczenia ustawy zasadniczej dla określenia pozycji parlamentu w porządku prawnym wyznaczanym nie tylko przepisami krajowymi, ale także przepisami prawa UE.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. Dz.U. 2022, poz. 762.

Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. 1995, nr 13, poz. 59.

Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1339.

Ustawa z 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej, Dz.U. nr 30, poz. 163, ze zm.

- Ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. nr 102, poz. 643.
- Ustawa z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1024.
- Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461.
- Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. 2022, poz. 557, ze zm.
- Ustawa z 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 187, poz. 1925, ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1634, ze zm.
- Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. nr 213, poz. 1395.
- Ustawa z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U. 2021, poz. 269.
- Ustawa z 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 692.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990.

■ Prawo unijne

- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C 306 z 13 grudnia 2007 r., s. 1.
- Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 13.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04.

Literatura

- Balicki R., *Funkcja europejska Sejmu*, Wrocław 2019.
- Cieślak Z., *Wybrane zagadnienia prawne dotyczące udziału Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, t. LXXXII, nr 2, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.2.6>.
- Czarny P., Szmyt A., Dudek D., Grądzka I., Mojak R., Wójtowicz K., *Opinia w sprawie niektórych aspektów udziału Sejmu RP w dialogu politycznym w Unii Europejskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 2014, nr 3.
- Garlicki L. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

Inne

- Pismo Przewodniczącego KE J.M. Barroso i Wiceprzewodniczącej KE M. Wallström, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/npdocs/letter_pl.pdf.

Agnieszka Tomaszewska

Ustawowe ograniczenie możliwości reklamy i promocji napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny¹

Statutory restriction on the advertising and promotion of drinks with added caffeine or taurine

The bill to amend the statute provides for a prohibition of the sale of the listed drinks to persons under 18 years of age on the premises of schools and other units of the educational system and in vending machines. The implementation of the proposed bans requires an analysis and a substantive decision, in particular regarding the harmfulness of drinks containing caffeine or taurine when consumed by minors. The possibility of achieving the required objective with the use of other measures should be considered. The proposed regulations determining criminal liability for non-compliance with the prohibitions on the advertising and sale of such drinks may be considered disproportionately harsh, as both their advertising and sale will be punished more severely than the advertising or sale of alcohol.

Keywords: bill, public health, children, youth

Analizowany projekt nowelizacji ustawy zakłada wprowadzenie zakazu sprzedaży wymienionych napojów osobom poniżej 18. roku życia na terenie szkół i innych jednostek systemu oświaty oraz w automatach. Wprowadzenie projektowanych zakazów wymaga analizy i decyzji merytorycznej, w szczególności odnośnie do szkodliwości napojów zawierających kofeinę lub taurynę w przypadku spożywania ich przez osoby nieletnie. Należy rozważyć możliwość osiągnięcia pożądanego celu innymi środkami. Zaprojektowane regulacje określające odpowiedzialność karną za nieprzestrzeganie zakazów dotyczących reklamy i sprzedaży takich napojów mogą zostać uznane za niewspółmiernie surowe, bowiem zarówno ich reklama, jak i sprzedaż karane będą surowiej niż w przypadku reklamy czy sprzedaży alkoholu.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, zdrowie publiczne, dzieci, młodzież

Radca prawny, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Prywatnego, WARSZAWA, POLSKA ■
agnieszka.tomaszewska@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-9524-8671>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest ocena prawna poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym (druk sejmowy nr 3258), dalej: projekt.

¹ *Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym (druk sejmowy nr 3258) sporządzona 13 czerwca 2023 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Zdrowia; BAS-WAP-1043/23.*

W opinii uwzględniono stan prawny następujących aktów prawnych na dzień jej sporządzenia:

- ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1608; dalej: u.z.p.,
- uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu,
- ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2023, poz. 221, ze zm.; dalej: Prawo przedsiębiorców,
- ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz.U. 2023, poz. 165; dalej: u.w.t.p.a.,
- ustawy z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 276, ze zm.; dalej: u.o.z.n.u.t.,
- ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. 2023, poz. 900.

Uzasadnienie

1. Zgodnie z projektowanym art. 12l u.z.p. „[z]a napój z dodatkiem kofeiny lub tauryny w rozumieniu niniejszego rozdziału uważa się wyrób w postaci napoju będący środkiem spożywczym, ujęty w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług w klasie 10.89 oraz w dziale 11, w którego składzie znajduje się kofeina w proporcji przewyższającej 150 mg/1 lub tauryna, z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie”.

Jak stanowi projektowany art. 12m ust. 1 u.z.p.: „[R]eklama i promocja napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny nie może być prowadzona:

- 1) w telewizji, radiu, kinie i teatrze między godziną 6.00 a 20.00, z wyjątkiem reklamy prowadzonej przez organizatora imprezy sportu wyczynowego lub profesjonalnego w trakcie trwania tej imprezy;
- 2) w prasie młodzieżowej i dziecięcej;
- 3) na okładkach dzienników i czasopism;
- 4) na słupach i tablicach reklamowych i innych stałych i ruchomych powierzchniach wykorzystywanych do reklamy;
- 5) na plakatach, w tym plakatach wielkoformatowych;
- 6) w środkach usług informatycznych;
- 7) z udziałem młodzieży lub dzieci”.

Ponadto, jak wskazano w art. 12 ust. 2 u.z.p.: „[z]abrania się na obszarze kraju reklamy i promocji napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny:

- 1) skierowanej do młodzieży lub dzieci;
- 2) przedstawiającej młodzież lub dzieci;
- 3) łączącej spożywanie napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny z energią i witalnością;

4) zawierającą stwierdzenia, że napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny mają właściwości lecznicze, są środkiem stymulującym, uspakajającym lub sposobem rozwiązywania konfliktów osobistych;

5) zachęcającej do nadmiernego spożycia napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny;

6) zawierającej informację, że napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny przywracają prawidłowy poziom płynów w organizmie;

7) wywołującą skojarzenia z: a) atrakcyjnością seksualną, b) relaksem lub wypoczynkiem, c) nauką lub pracą, d) sukcesem zawodowym lub życiowym, e) z zajęciami sportowymi;

8) tworzącej wrażenie, że napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny mogą być stosowane razem z napojami alkoholowymi”.

Zgodnie z projektem reklamą napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny jest „publiczne rozpowszechnianie znaków towarowych napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny, nieróżniących się od nazw i symboli graficznych napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny, służące popularyzowaniu znaków towarowych napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny; za reklamę nie uważa się informacji używanych do celów handlowych pomiędzy przedsiębiorcami zajmującymi się produkcją, obrotem hurtowym i handlem napojami z dodatkiem kofeiny lub tauryny”. Z kolei przez promocję takich napojów rozumie się „publiczną degustację napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny, rozdawanie rekwizytów związanych z napojami z dodatkiem kofeiny lub tauryny, organizowanie premiowanej sprzedaży napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny, a także inne formy publicznego zachęcania do nabywania napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny”.

Analizowany art. 12 u.z.p. został zaprojektowany w sposób zbliżony do przepisów dotyczących reklamy i promocji napojów alkoholowych, w szczególności piwa (por. art. 13¹ u.w.t.p.a. przy uwzględnieniu definicji promocji i reklamy zawartych w art. 2¹ pkt 3 i 4 u.w.t.p.a. oraz art. 6 ust. 1 u.w.t.p.a.). Reklama napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny, podobnie jak reklama piwa, ma być dozwolona po spełnieniu warunków określonych w projektowanym art. 12m u.z.p. Różnicę stanowi brak zakazu sponsorowania imprez sportowych, koncertów muzycznych oraz innych imprez masowych przez producentów i dystrybutorów napojów, o którym mowa w art. 13¹ ust. 5 u.w.t.p.a., w sposób inny niż określony w tym przepisie.

Z kolei projektowany art. 12n u.z.p. wprowadza zakaz sprzedaży napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny: 1) osobom poniżej lat 18; 2) na terenie szkół oraz innych jednostek systemu oświaty oraz 3) w automatach. W ust. 2 tego przepisu upoważniono sprzedawcę do żądania okazania dokumentu potwierdzającego wiek kupującego.

Zakaz sprzedaży określonych towarów osobom poniżej lat 18 obowiązuje w odniesieniu do alkoholu oraz wyrobów tytoniowych (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.w.t.p.a. oraz art. 6 ust. 1 u.o.z.n.u.t.).

2. Projekt zakłada zatem ograniczenie możliwości reklamy i promocji napojów z dodatkiem kofeiny (w proporcji przewyższającej 150 mg/l) lub tauryny (bez określenia ilości) – z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie. Ponadto wprowadza zakaz sprzedaży tych napojów osobom poniżej 18. roku życia, na terenie szkół oraz innych jednostek systemu oświaty, a także w automatach. Przy projektowaniu rozwiązań zakładających takie ograniczenia należy mieć na uwadze regulacje dotyczące możliwości ograniczania wolności działalności gospodarczej, w szczególności art. 22 Konstytucji, zgodnie z którym „[o] graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Wolność działalności gospodarczej, jako zasada konstytucyjna, jest wyrażona w art. 20 ustawy zasadniczej. Polega na podejmowaniu i prowadzeniu działalności w celu osiągnięcia zysku². Jak wskazuje się w doktrynie, „[p]odstawowe uprawnienia składające się na tę wolność to: swoboda w decydowaniu o rozpoczęciu działalności, swoboda jej prowadzenia, w tym podejmowania decyzji gospodarczych oraz sposobów prowadzenia działalności, swoboda wyboru form organizacyjnych działalności oraz zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej [...]. Z uprawnieniami tymi korespondują obowiązki państwa: po pierwsze, powstrzymanie się od nadmiernej ingerencji w wolność działalności gospodarczej; po drugie, wykonywania pozytywnych obowiązków regulacyjnych”³.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, a zatem może (a niekiedy wręcz musi) podlegać różnego rodzaju ograniczeniom. Działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym⁴. W interesie państwa leży bowiem tworzenie ram prawnych obrotu gospodarczego, pozwalających na minimalizowanie niekorzystnych skutków mechanizmów wolnorynkowych, o ile skutki te ujawniają się w sferze nieobojętnej dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości. Ewentualne reglamentowanie wolności działalności gospodarczej nie może przebiegać w sposób dowolny, ponieważ Konstytucja stawia w tym względzie określone warunki⁵.

² Zob. np. wyrok TK z 3 lipca 2012 r., sygn. akt K 22/09.

³ P. Tuleja, Komentarz do art. 22 [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, i wskazana tam literatura.

⁴ Zob. np. wyroki TK z: 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05; 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05; 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08.

⁵ Wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07.

Artykuł 22 Konstytucji wyznacza granice ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej, formułując przesłanki warunkujące dopuszczalność ustanawiania ograniczeń: formalną („tylko w drodze ustawy”) i materialną („tylko ze względu na ważny interes publiczny”). W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że wymienione przesłanki nie prowadzą do wyłączenia obowiązywania w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazuje się w tym kontekście, że: „[a]rt. 22 Konstytucji jako *lex specialis* nie wyłącza jednak zupełnie stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, przynajmniej w tym zakresie, w jakim «ważny interes publiczny» może być odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji”⁶. Tym samym w odniesieniu do zawartej w art. 22 Konstytucji klauzuli „ważnego interesu publicznego” sąd konstytucyjny zauważa, że obejmuje ona wszystkie przesłanki materialne wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto w zakresie owego interesu mieszczą się też inne wartości, nie wskazane w generalnej klauzuli ograniczającej. W rezultacie zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest – przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń – szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji⁷.

Ponadto dopuszczalność wprowadzania ograniczenia wolności działalności gospodarczej oceniania powinna być także z perspektywy ogólnych (generalnych) przesłanek dopuszczalności ustanawiania ograniczeń określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że „[o]graniczenia 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”. Wynika z tego, że „w celu usprawiedliwienia wprowadzanego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, muszą być jeszcze dodatkowo spełnione następujące: 1) przesłanka «konieczności w demokratycznym państwie», która jest w istocie równoznaczna z przesłanką proporcjonalności oraz 2) przesłanka zakazująca naruszania istoty wolności i praw (w tym przypadku: zakazująca naruszania istoty wolności działalności gospodarczej)”⁸.

3. Jak wskazano wyżej, ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą być wprowadzane tylko w drodze ustawy, a jednocześnie muszą być uzasadnione ważnym interesem publicznym, przy czym ingerencja taka odbywa się z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

⁶ Wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14.

⁷ Zob. np. wyroki TK z: 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09; 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07.

⁸ Zob. M. Szydło, Komentarz do art. 22 [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, 2016, Legalis, wraz z powołanym tam piśmiennictwem.

Wymóg zachowania ustawowej formy oznacza przede wszystkim zakaz statutowania takich ograniczeń w aktach podustawowych, z drugiej zaś strony – nakaz zachowania wymagań dostatecznej „określoności” regulacji ustawowej w tym zakresie⁹. Wprowadzane projektem ograniczenia wynikają z przepisów rangi ustawowej i tym samym spełniają konstytucyjną przesłankę formalną (art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W odniesieniu natomiast do realizacji przesłanki materialnej, tj. oceny, czy za postulowanymi regulacjami przemawia „ważny interes publiczny”, należy wskazać, że: „«Ważny interes publiczny» w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP jest bez wątplenia pewnym pojęciem niedookreślonym, a równocześnie jest także swego rodzaju klauzulą generalną. Pojęcia niedookreślone są to pojęcia o nie dość ścisłej i precyzyjnej treści, sformułowane w stosunkowo ogólny sposób. Są to zatem zwroty, w przypadku których pewny i stosunkowo bezsporny krąg desygnatów jest stosunkowo niewielki, natomiast znacznie większa jest w ich przypadku sfera możliwych wątpliwości odnośnie do ich znaczenia lub treści”¹⁰. Ponadto w literaturze przedmiotu wskazuje się, że „[p]olega on na zaspokajaniu potrzeb jak największej liczby osób. Innymi słowy, interes publiczny to dobro ogółu [...]. Ustalenie, na czym polega dobro ogółu, dokonywane jest przede wszystkim przez odwołanie się do zasad konstytucyjnych rozdziału I Konstytucji. Kluczowe znaczenie ma zasada dobra wspólnego [...]. Ustalenie treści ważnego interesu publicznego odbywa się również przez odwołanie do innych zasad konstytucyjnych, np. sprawiedliwości społecznej czy społecznej gospodarki rynkowej. Wskazanie na ważny interes publiczny jako przesłankę ograniczania wolności działalności gospodarczej w konkretnym przypadku nie może mieć charakteru abstrakcyjnego. Należy zawsze wskazać rodzaj interesu publicznego uzasadniający ograniczenie oraz jego stopień”¹¹. Zarazem odnotowuje się, że „Konstytucja nie precyzuje tego, jaki interes publiczny jest na tyle ważny, by jego pojawienie się uzasadniło to ograniczenie; odsyła w tym względzie do oceny i decyzji ustawodawcy”¹². Zgodnie z orzecznictwem, mimo że „ważny interes publiczny” jest kategorią oceną, to „nie może być interpretowany rozszerzająco ani prowadzić do ograniczenia innego prawa, a konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z wolnością działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść”¹³.

⁹ Zob. np. wyroki TK: 6 marca 2000 r., sygn. akt P 10/99; 3 lipca 2001 r., sygn. akt K 3/01; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98.

¹⁰ Zob. M. Szydło, Komentarz do art. 22, *op. cit.*

¹¹ P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 94.

¹² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 62.

¹³ Wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07.

W ocenie projektodawcy celem projektu jest ograniczenie negatywnego wpływu spożywania napojów energetycznych na zdrowie dzieci i młodzieży. Założyć zatem można, że w przypadku projektowanych regulacji przesłanką legitymizującą wprowadzane ograniczenia jest ochrona zdrowia ludzkiego. Przesłanka konieczności ochrony zdrowia ludzkiego mieści się w kategorii „ważnego interesu publicznego” (art. 22 Konstytucji) oraz stanowi jedno z kryteriów materialnych zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z art. 68 ust. 1 Konstytucji należy wywieść podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia¹⁴. Treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest abstrakcyjnie określony stan „zdrowia” poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności. Uprawnienie jednostki skorelowane jest z odpowiednimi obowiązkami państwa, które polegają na stworzeniu i zapewnieniu funkcjonowania systemu zarówno prewencyjnych, jak i następczych środków ochrony zdrowia. Co do zasady zatem ochrona zdrowia ludzkiego może stanowić ważny interes publiczny, którego realizacja uzasadnia dopuszczalność ograniczania wolności gospodarczej. Należy jednak podkreślić, że jednoznaczna ocena, czy ochrona zdrowia wymaga ustanowienia przewidzianych w projekcie ograniczeń, wykracza poza ramy opinii prawnej i powinna być poparta stosownymi ustaleniami empirycznymi. Wprowadzenie projektowanych zakazów wymaga bowiem analizy i decyzji merytorycznej, w szczególności odnośnie do szkodliwości napojów zawierających kofeinę lub taurynę w wypadku spożywania ich przez osoby poniżej 18. roku życia, a także przyjętej w projekcie definicji takich napojów czy wskazanej granicy wieku – 18 lat. Kwestii tych nie sposób przesądzić w niniejszej opinii.

Analogicznie należy przyjąć, że problematyczna pozostaje ocena, czy względna „konieczność” ochrony zdrowia uzasadnia przewidziane w projekcie ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej. „Konieczność”, którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń¹⁵. Niedopuszczalne jest ograniczanie praw i wolności w sytuacji, gdy taka niezbędność nie występuje. Ustawodawca nie może wprowadzać ograniczeń, jeśli jest to „lepsze, łatwiejsze, doskonalsze bądź ułatwiające życie publiczne”¹⁶. Z kolei w odniesieniu do przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* zaskarżonego przepisu, należy zwrócić uwagę, że w świetle ustaleń trybunalskich „wprowadzane ograniczenia muszą bezpośrednio realizować zakładany cel, a nie jedynie ułatwiać jego osiągnięcie”¹⁷. Wybór środków służących realizacji wybranego celu powinien

¹⁴ Zob. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03.

¹⁵ Wyroki TK z: 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98; 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07; 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08; 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09.

¹⁶ B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji*, 2013, LEX, komentarz do art. 31.

¹⁷ Wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07.

być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności powinno dokonać się porównania skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja, z wartością celu, do którego zmierza¹⁸. Ocena, czy w analizowanym przypadku projektodawca tak ukształtował normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej, powinna być zatem poprzedzona stosownymi analizami merytorycznymi.

4. Z brzmienia projektowanego art. 12n ust. 1 pkt 2 *in fine* wynika, że przewiduje on zakaz sprzedaży napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny także na terenie „innych jednostek systemu oświaty”. Projekt nie wskazuje jednak, o jakie „inne jednostki systemu oświaty” chodzi. Również ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe nie posługuje się takim pojęciem. Tak sformułowany przepis nie jest precyzyjny i może budzić wątpliwości odnośnie do jego stosowania. Zasadne wydaje się zatem dookreślenie zwrotu wskazanego w projektowanym art. 12n ust. 1 pkt 2 u.z.p., w szczególności, że związany jest z sankcją zawartą w projektowanym art. 12p u.z.p.

5. W przypadku regulacji wprowadzających ograniczenia reklamy projektodawca posługuje się sformulowaniem „dzieci i młodzieży”. Pojęcie to nie zostało na gruncie tego projektu zdefiniowane. Jeśli intencją projektodawcy było objęcie jego zakresem osób poniżej 18. roku życia, to zasadne byłoby dookreślenie tego pojęcia, ewentualnie na wzór ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zastąpienia pojęciem „małoletni”, które odnosi się do osoby, która nie ukończyła 18 lat (art. 10 Kodeksu cywilnego¹⁹). Postulowane brzmienie w obecnym kształcie nie spełnia wymogów określoności.

6. Zgodnie z art. 34 ust. 2 regulaminu Sejmu dołączone do projektu ustawy uzasadnienie powinno:

- „1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej”.

¹⁸ Zob. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 45 i n.; Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 482 i n.

¹⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.

Ponadto, zgodnie z art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu, „[u]zasadnienie projektu ustawy określającej zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 66 ust. 2 i art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców [...]”.

Biorąc pod uwagę treść załączonego do projektu uzasadnienia, czy też „uzupełnienie uzasadnienia”, należy wskazać, że budzi ono wątpliwości w zakresie wymogów, o których mowa w przepisach regulaminu Sejmu, tj. art. 34 ust. 2 pkt 2 (nie prezentuje aktualnego stanu prawnego odnośnie do wprowadzanych zmian), a także art. 34 ust. 2a odwołującego się do regulacji wynikających z Prawa przedsiębiorców. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, art. 66 ust. 1 Prawa przedsiębiorców „ustanawia obowiązek dokonania przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej: 1) analizy możliwości osiągnięcia celu aktu normatywnego za pomocą innych środków; 2) oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji, w tym oceny wpływu tych regulacji na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców; 3) analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami Prawa przedsiębiorców. Obowiązek analizy możliwości osiągnięcia celu aktu normatywnego za pomocą innych środków jest przejawem dążenia ustawodawcy do realizacji wyrażonej w uzasadnieniu projektu Prawa przedsiębiorców zasady „minimalnej interwencji legislacyjnej w wolność gospodarczą” (uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 59). Obowiązek ten rodzi konieczność rozważenia możliwości osiągnięcia określonych celów za pomocą innych środków, w tym w szczególności możliwości powstrzymania się w danym przypadku od ingerencji prawnej, zgodnie z regułą, że interwencja legislacyjna stanowi ostateczność. Mając na względzie fakt, że ustawodawca wiąże wskazany obowiązek z dyrektywą wynikającą z art. 22 Konstytucji RP, kryterium oceny dopuszczalności zastosowania określonych rozwiązań, powinien być wynikający z tego przepisu wymóg uzasadnienia ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej ważnym interesem publicznym (uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 62)²⁰.

7. Projektowane art. 12o oraz art. 12p u.z.p. zawierają przepisy karne określające sankcje z tytułu przekroczenia zakazów reklamy, promocji i sprzedaży zawartych w projekcie. Orzekanie w sprawach o czyny z art. 12o i 12p u.z.p. następować ma na podstawie przepisów o postępowaniu karnym (projektowany art. 12r u.z.p.).

Projektowany art. 12o u.z.p. zakłada wprowadzenie nowego czynu zabronionego statuującego odpowiedzialność karną za naruszenie zakazów reklamy lub

²⁰ G. Lubeńczuk, Komentarz do art. 66 [w:] G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, M. Zdyb, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

promocji napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny. Zgodnie z projektem złamanie zakazu reklamy lub promocji ma być karane grzywną od 10 000 do 500 000 złotych albo karze ograniczenia wolności albo obu tym karom łącznie. Projektowany przepis jest wzorowany na art. 45² ust. 1 u.w.t.p.a., zgodnie z którym reklama lub promocja napojów alkoholowych wbrew przepisom ustawy stanowi występki i podlega grzywnie od 10 000 do 500 000 złotych. Wskazana w projekcie propozycja sankcji może zatem budzić wątpliwości w zakresie, w jakim zakłada przyjęcie sankcji w wysokości wyższej niż w przypadku naruszenia zakazu reklamy lub promocji napojów alkoholowych. Zwłaszcza że w przypadku określonym w art. 45² u.w.t.p.a. wiąże się to ze zwalczaniem alkoholizmu.

Podobne zastrzeżenia należy wyrazić w stosunku do projektowanego art. 12p u.z.p., określającego odpowiedzialność karną za czyn polegający na sprzedaży napoju z dodatkiem kofeiny lub tauryny, wbrew postanowieniom projektowanego art. 12n ust. 1 u.z.p. W tym wypadku projekt przewiduje sankcję w postaci grzywny albo kary ograniczenia wolności albo obu tych kar łącznie. Dla porównania – złamanie zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych zawartego w art. 6 ust. 1 u.o.z.n.u.t. jest wykroczeniem i zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt. 1 u.o.z.n.u.t. podlega karze grzywny do 2 tys. złotych, natomiast sprzedaż lub podawanie napojów alkoholowych wbrew przepisom ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jest występkiem i podlega jedynie karze grzywny (art. 43 ust. 1 u.w.t.p.a.). Mimo że opis penalizowanych zachowań jest wzorowany na przestępstwach określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, to przewidziane w projekcie sankcje obejmują niestosowaną w tej ustawie możliwość kumulatywnego wymierzania grzywny oraz kary ograniczenia wolności.

Zarówno reklama, jak i sprzedaż napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny karana będzie zatem surowiej niż reklama i promocja czy też sprzedaż alkoholu – projekt wprowadza bowiem możliwość orzeczenia nie tylko kary grzywny, ale także kary ograniczenia wolności osobno lub łącznie z karą grzywny.

Podsumowanie

- Projekt ustawy o zmianie ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym zakłada ograniczenie możliwości reklamy i promocji napojów z dodatkiem kofeiny (w proporcji przewyższającej 150 mg/l) lub tauryny (bez określenia ilości) – z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie.
- Projekt przewiduje także wprowadzenie zakazu sprzedaży wyżej wymienionych napojów osobom poniżej 18. roku życia na terenie szkół oraz innych jednostek systemu oświaty oraz w automatach.
- Zgodnie z założeniem projektodawcy postulowane rozwiązania, ustanawiające ograniczenia wolności działalności gospodarczej, mają na celu ochronę przed

negatywnym wpływem spożywania napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny na zdrowie dzieci i młodzieży. Regulacje te mogą być zatem postrzegane jako legitymowane koniecznością ochrony zdrowia ludzkiego.

- Co do zasady ochrona zdrowia ludzkiego może stanowić ważny interes publiczny, którego realizacja uzasadnia dopuszczalność ograniczania wolności gospodarczej. Niemniej jednoznaczna ocena, czy ochrona zdrowia wymaga ustanowienia przewidzianych w projekcie ograniczeń wykracza poza ramy opinii prawnej i powinna być poparta stosownymi ustaleniami empirycznymi. Wprowadzenie projektowanych zakazów wymaga przede wszystkim analizy i decyzji merytorycznej, w szczególności odnośnie do szkodliwości napojów zawierających kofeinę lub taurynę w przypadku spożywania ich przez osoby poniżej 18. roku życia.
- Uzasadnienie projektu nie zawiera wszystkich elementów wymaganych przez regulamin Sejmu – w szczególności zastrzeżenia budzi spełnienie kryteriów określonych w art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu (tj. konieczność uwzględnienia wymogów określonych w art. 66 ust. 2 i art. 68 ustawy – Prawo przedsiębiorców).
- Zaprojektowane regulacje, określające odpowiedzialność karną za nieprzestrzeganie zakazów dotyczących reklamy i promocji oraz sprzedaży napojów zawierających kofeinę i taurynę, mogą zostać uznane za niewspółmiernie surowe. Zarówno reklama, jak i sprzedaż napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny karana będzie surowiej niż reklama czy też sprzedaż alkoholu. Projekt wprowadza bowiem możliwość orzeczenia nie tylko kary grzywny, ale także kary ograniczenia wolności osobno lub łącznie z karą grzywny.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.
- Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz.U. 2023, poz. 165
- Ustawa z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 276, ze zm.
- Ustawa z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1608.
- Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. 2023, poz. 900.
- Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2023, poz. 221, ze zm.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990.

Orzecznictwo

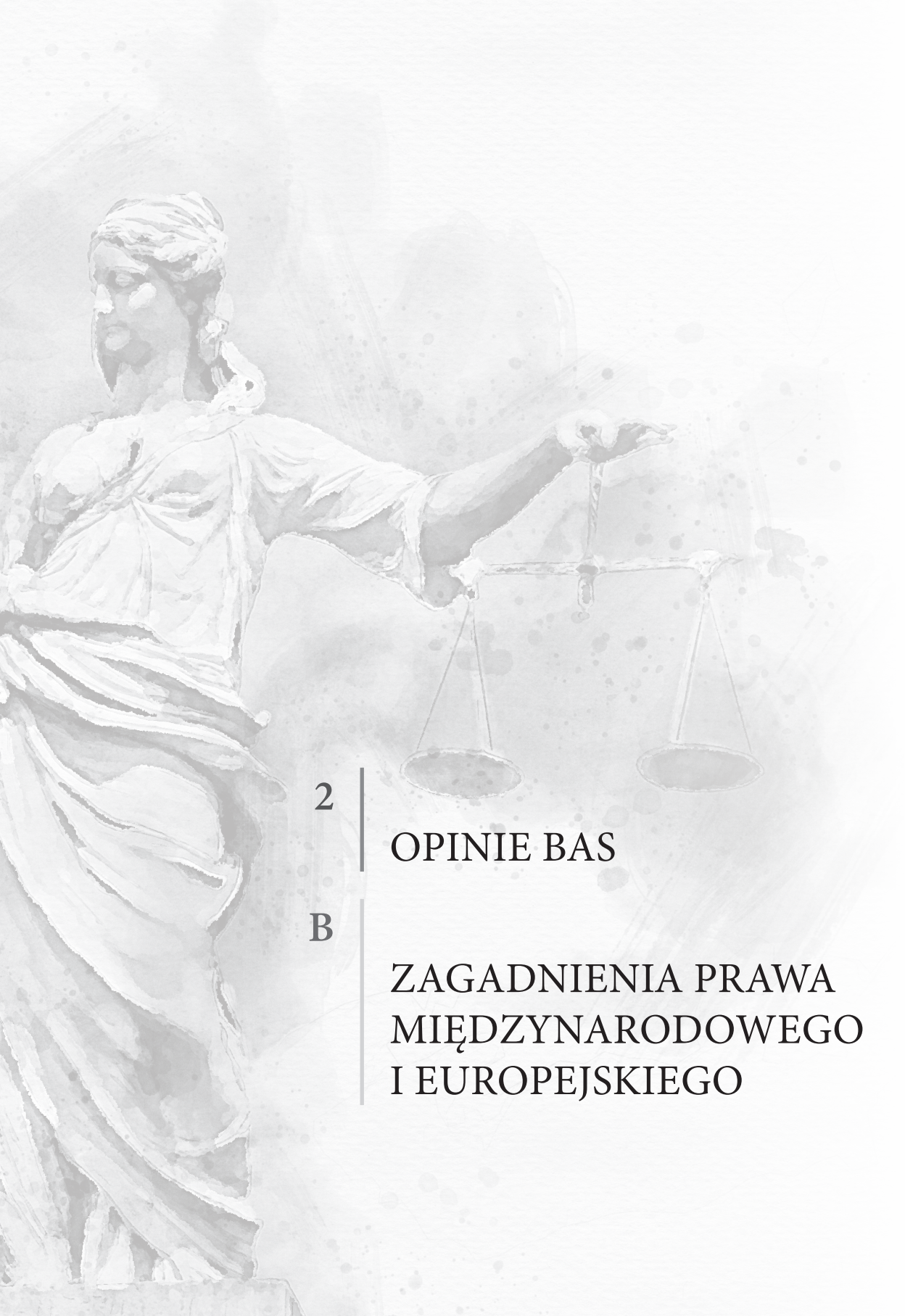
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2000 r., sygn. akt P 10/99.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2001 r., sygn. akt K 3/01.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2012 r., sygn. akt K 22/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14.

Literatura

- Lubeńczuk G. [w:] G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, M. Zdyb, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
Rakoczy B., *Komentarz do Konstytucji*, 2013, LEX.
Szydło M. [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
Tuleja P. [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021.
Tuleja P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
Ziembiński Z., *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980.

Inne

- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, druk sejmowy nr 3258/IX kad.
Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2051/VIII kad.



2

OPINIE BAS

B

ZAGADNIENIA PRAWA
MIĘDZYNARODOWEGO
I EUROPEJSKIEGO

Jacek Kulicki

Analiza regulacji prawnych dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych zaimplementowanych lub zmienionych pod wpływem prawa Unii Europejskiej¹

Analysis of corporate income tax regulations implemented or amended under the impact of European Union law

The legal basis for the harmonisation of corporate (legal persons') income taxation in the European Union is Article 115 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and the indicated Council directives. In the current state of law, the provisions shaped under the impact of EU law include those regulating, among other things, the taxation of hybrid structures, the income of foreign-controlled companies, unrealised profits, income earned abroad, dividends, as well as those relating to revenue or deductible costs and tax exemptions.

Keywords: income tax, legal persons, European Union, implementation

Podstawę prawną harmonizacji opodatkowania dochodów przedsiębiorstw (osób prawnych) w Unii Europejskiej stanowi art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz niektóre dyrektywy Rady. W obecnym stanie prawnym do przepisów ukształtowanych pod wpływem prawa UE zaliczyć należy przepisy regulujące m.in. opodatkowanie struktur hybrydowych, dochodów zagranicznych spółek kontrolowanych, niezrealizowanych zysków, dochodów uzyskanych za granicą, dywidend, jak też odnoszące się do przychodów lub kosztów uzyskania oraz zwolnień podatkowych.

Słowa kluczowe: podatek dochodowy, osoby prawne, Unia Europejska, implementacja

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. finansów publicznych Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych,
Zespół Studiów Ekonomicznych, WARSZAWA, POLSKA ■
jacek.kulicki@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0003-2631-6428>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest udzielenie odpowiedzi na pytania:

- „Które przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych² zostały zaimplementowane lub zmienione pod wpływem prawa Unii Europejskiej?”

¹ Informacja prawna na temat przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, które zostały zaimplementowane lub zmienione pod wpływem prawa Unii Europejskiej sporządzona 3 sierpnia 2023 r. na zlecenie posła Koła Poselskiego Konfederacja; BAS-WASiE-347/23.

² Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2587, ze zm.; dalej: u.p.d.p.

- „Które regulacje wyżej wskazanej ustawy są wymagane i niezbędne z punktu widzenia prawa UE?”

Analiza obowiązującego stanu prawnego w zakresie objętym opinią

Podstawę prawną harmonizacji opodatkowania dochodów przedsiębiorstw stanowi art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego³.

W obecnym stanie prawnym obowiązują w tym zakresie:

- dyrektywa Rady 2003/49/WE z 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich, Dz.Urz. WE L 157 z 26 czerwca 2003 r., s. 49; polskie wydanie specjalne: rozdz. 9, t. 1, s. 380; dalej: dyrektywa 2003/49/WE, zmieniona dyrektywami:
 - dyrektywą Rady 2004/76/WE z 29 kwietnia 2004 r. zmieniającą dyrektywę 2003/49/WE w odniesieniu do możliwości stosowania przez niektóre państwa członkowskie okresów przejściowych dla stosowania wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich, Dz.Urz. WE L 157 z 30 kwietnia 2004 r., s. 106; polskie wydanie specjalne: rozdz. 9, t. 1, s. 23,
 - dyrektywą 2004/66/WE z 26 kwietnia 2004 r. dostosowującą dyrektywy 1999/45/WE, 2002/83/WE, 2003/37/WE i 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywy 77/388/EWG, 91/414/EWG, 96/26/EWG, 2003/48/WE i 2003/49/WE Rady w zakresie swobodnego przepływu towarów, swobody świadczenia usług, rolnictwa, polityki transportowej, opodatkowania, w następstwie przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji, Dz.Urz. WE L 35 z 1 maja 2004 r., s. 35,

³ Szersze omówienie zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych wprowadzonych w latach 2004–2015 w następstwie dostosowywania jej przepisów do regulacji prawa UE zob. H. Filipczyk, A. Zalański, *Podatek dochodowy od osób prawnych* [w:] *Polskie prawo podatkowe a prawo unijne. Katalog rozbieżności*, red. A. Zalański, Warszawa 2016, s. 285–331.

- dyrektywą Rady 2006/98/WE z 20 listopada 2006 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie opodatkowania, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii, Dz.Urz. WE L 363 z 20 grudnia 2006 r., s. 129,
- dyrektywą Rady 2013/13/UE z 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie podatków w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji, Dz.Urz. UE L 141 z 28 maja 2013 r., s. 30,
- dyrektywa Rady 2009/133/WE z 19 października 2009 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE⁴ lub SCE⁵ z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego, Dz.Urz. UE L 310 z 25 listopada 2009 r., s. 34; dalej: dyrektywa 2009/133/WE⁶, zmieniona dyrektywą Rady 2013/13/UE dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie podatków w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji, Dz.Urz. UE L 141 z 28 maja 2013 r., s. 30,
- dyrektywa Rady 2011/96/UE z 30 listopada 2011 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 345 z 29 grudnia 2011 r., s. 8; dalej: dyrektywa 2011/96/UE⁷, zmieniona dyrektywami:
 - dyrektywą Rady 2013/13/UE z 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie podatków w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji, Dz.Urz. UE L 141 z 28 maja 2013 r., s. 30,
 - dyrektywą Rady 2014/86/UE z 8 lipca 2014 r. zmieniającą dyrektywę Rady 2011/96/UE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego za-

⁴ SE – spółka europejska (Societes Europeas), o której mowa w rozporządzeniu Rady (WE) 2157/2001 z 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej (SE), Dz.Urz. WE L 294 z 10 listopada 2001 r., s. 1, ze zm.

⁵ SCE – spółdzielnia europejska, o której mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1435/2003 z 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE), Dz.Urz. WE L 207 z 18 sierpnia 2003 r.

⁶ Uchyliła dyrektywę Rady z 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego (90/434/EWG), Dz.Urz. WE L 225 z 20 sierpnia 1990 r., s. 1, ze zm.; polskie wydanie specjalne: rozdz. 9, t. 1, s. 142.

⁷ Uchyliła ona wcześniej obowiązującą w tym zakresie dyrektywę Rady z 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich (90/435/EWG), Dz.Urz. WE L 225 z 20 sierpnia 1990 r., s. 6, ze zm.; polskie wydanie specjalne: rozdz. 9, t. 1, s. 147.

- stosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 219 z 25 lipca 2014 r., s. 40,
- dyrektywą Rady (UE) 2015/121 z 27 stycznia 2015 r. zmieniającą dyrektywę 2011/96/UE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 21 z 28 stycznia 2015 r., s. 1,
 - dyrektywa Rady 2016/1164/UE z 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, Dz.Urz. UE L 193 z 19 lipca 2016 r., s. 1; tzw. dyrektywa ATAD, zmieniona dyrektywą Rady (UE) 2017/952 z 29 maja 2017 r. zmieniającą dyrektywę 2016/1164/UE w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich, Dz.Urz. UE L 144 z 7 czerwca 2017 r., s. 1; tzw. dyrektywa ATAD2,
 - dyrektywa Rady 2022/2523/UE z 14 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii, Dz.Urz. UE L 328 z 22 grudnia 2022 r., s. 1.

Implementacja dyrektywy Rady 2003/49/WE

Celem dyrektywy 2003/49/WE jest ustanowienie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych spółek powiązanych różnych państw członkowskich (zob. motyw 10 dyrektywy). Jak wskazano w motywie 1 dyrektywy, w ramach jednolitego rynku mającego cechy rynku krajowego transakcje między spółkami różnych państw członkowskich nie powinny podlegać bardziej niekorzystnym warunkom podatkowym niż warunki stosowane do tych samych transakcji przeprowadzanych między spółkami tego samego państwa członkowskiego. Co istotne z punktu widzenia Polski dyrektywą 2004/76/WE z 29 kwietnia 2004 r. wprowadzono regulację przejściową zezwalającą Grecji, Łotwie, Polsce i Portugalii na niestosowanie przepisów art. 1 dyrektywy 2003/49/WE do daty stosowania określonej w art. 17 ust. 2 i 3 dyrektywy Rady 2003/48/WE z 3 czerwca 2003 r. w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (Dz.Urz. WE L 157 z 26 czerwca 2003 r., s. 38; polskie wydanie specjalne: rozdz. 9, t. 1, s. 369)⁸, przy czym przez ośmioletni okres przejściowy, rozpoczynający się w wyżej wymienionym dniu, stawka podatku w odniesieniu do wypłat odsetek lub należności licencyjnych dokonanych na rzecz spółki powiązanej innego państwa członkowskiego lub na

⁸ To jest do 1 lipca 2013 r. dyrektywa 2003/48/WE została uchylona dyrektywą Rady (UE) 2015/2060 z 10 listopada 2015 r. uchylającą dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek, Dz.Urz. UE L 301 z 18 listopada 2015 r., s. 1.

rzecz stałego zakładu spółki powiązanej państwa członkowskiego, znajdującego się w innym państwie członkowskim, nie mogła przekraczać 10% w okresie pierwszych czterech lat oraz 5% w okresie ostatnich czterech lat.

Dostosowywanie przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych do przepisów dyrektywy 2003/49/WE rozpoczęto ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 93, poz. 894). Zmiana dotyczyła art. 21 ust. 3–8 i art. 26 ust. 1c u.p.d.p.⁹. Przepisy te następnie uzupełniono ustawą z 18 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 254, poz. 2533) w związku z postanowieniami dyrektywy 2004/76/WE, która przyznała Polsce okres przejściowy w stosowaniu dyrektywy 2003/49/WE, zezwalając na stosowanie podatku u źródła z tytułu wypłaty odsetek i należności licencyjnych do 1 lipca 2013 r.¹⁰. Ustawa ta wprowadziła opodatkowanie odsetek i należności licencyjnych wypłacanych przez spółki mające siedzibę lub zarząd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej spółkom powiązanim z innymi państwami członkowskimi UE w ośmioletnim okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2013 r., przy czym, zgodnie z dyrektywą 2004/76/WE, do 30 czerwca 2009 r. pobierany podatek wynosił 10% przychodu, zaś po tym dniu – 5%. Od 1 lipca 2013 r. przychód spółek z państw członkowskich Unii Europejskiej z tytułu należności licencyjnych i odsetek wypłacanych przez polskie spółki powiązane jest zwolniony z opodatkowania (art. 4 pkt 1 lit. b ustawy z 18 listopada 2004 r. nadający nowe brzmienie art. 21 ust. 3 – 8 u.p.d.p. oraz art. 6 ustawy z 18 listopada 2004 r.)¹¹.

Implementacja dyrektywy 2009/133/WE

Celem dyrektywy 2009/133/WE, podobnie jak wcześniejszej, uchylonej przez nią dyrektywy 90/434/EWG, jest usunięcie niekorzystnych rozwiązań podatkowych w odniesieniu do łączenia, podziału, podziału przez wydzielenie, wnoszenie aktywów, wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich w porównaniu do takich samych czynności, które dotyczą spółek tego samego państwa członkowskiego (por. motywy 2 i 3 dyrektywy 2009/133/WE)¹².

⁹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2670/IV kad., s. 9–10.

¹⁰ Zob. również decyzję Rady 2004/587/WE z 19 lipca 2004 r. w sprawie terminu stosowania dyrektywy 2003/48/WE, Dz.Urz. WE L 257 z 4 sierpnia 2004 r., s. 7, która przesunęła stosowanie przepisów tej dyrektywy z 1 stycznia 2005 r. na dzień 1 lipca 2004 r.

¹¹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3221/IV kad., s. 4.

¹² Zob. również motywy pierwszy i drugi dyrektywy 90/434/EWG.

Proces dostosowania przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych do postanowień dyrektywy 90/434/EWG, a następnie dyrektywy 2009/133/WE został zapoczątkowany ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 93, poz. 894). Ustawą tą zmieniono: po pierwsze – art. 10 ust. 1, dodając pkt 7¹³ celem określenia, że przychodem z udziału w zyskach osób prawnych jest dopłata gotówkowa na rzecz podatnika zbywającego udziały (akcje) jednej spółki innej spółce w wysokości nie wyższej niż 10% wartości bilansowej otrzymanych udziałów (akcji), po drugie – art. 12 u.p.d.p., dodając ust. 4d celem wyłączenia z przychodów podatników wartości otrzymanych udziałów (akcji) w spółce zbywającej udziały (akcje) i w spółce nabywającej udziały (akcje), po trzecie – art. 16 ust. 1, dodając pkt 8d celem wyłączenia z kosztów uzyskania przychodów wydatków na nabycie lub objęcie udziałów (akcji) powstających na skutek operacji wymiany akcji¹⁴.

Kolejna zmiana dostosowująca dokonana została – w związku z koniecznością implementacji przepisów dyrektywy, które powinny zostać wdrożone do krajowego systemu prawnego do końca 2006 r.¹⁵ – ustawą z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. nr 217, poz. 1589). Zmianie uległy: a) art. 10 u.p.d.p.¹⁶ (art. 1 pkt 6¹⁷ ustawy z 16 listopada 2006 r.), dotyczący zmiany procentowego udziału spółki przejmującej w kapitale spółki przekazującej, stosownie do postanowień art. 1 pkt 8 dyrektywy

¹³ Obecnie art. 7b ust. 1 pkt 1 lit. i u.p.d.p. Art. 10 u.p.d.p. został uchylony przez art. 2 pkt 11 ustawy z 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. poz. 2175), co nastąpiło w związku z wprowadzeniem do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych podziału na źródła przychodów. Treść regulacji zawartej w art. 10 ust. 1 u.p.d.p. została ujęta w dodanym art. 7b, zaś dalsze regulacje zawarte w art. 10 u.p.d.p. zostały przeniesione do art. 12 u.p.d.p. Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, druk sejmowy nr 1878/VIII kad., s. 68.

¹⁴ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2670/IV kad., s. 12.

¹⁵ Zob. dyrektywę Rady z 17 lutego 2005 r. 2005/19/WE zmieniającą dyrektywę Rady 90/434/EWG w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich, Dz.Urz. WE L 58 z 4 marca 2005 r., s. 19.

¹⁶ W zakresie ust. 1 pkt 6 i 7, ust. 2 pkt 2 i ust. 5 pkt 2 i 3.

¹⁷ Obecnie regulacje te zawarte są w art. 12 u.p.d.p.

2005/19/WE; b) art. 12 u.p.d.p.¹⁸, w zakresie rozszerzenia wyłączenia z kategorii przychodów otrzymanych udziałów (akcji) o dalsze nabywanie udziałów (akcji) oraz doprecyzowania kwestii ustalania wartości udziałów (akcji), a także rozszerzenia kategorii przychodów o wartość rynkową składników majątkowych przeniesionych przy podziale przez wydzielenie na spółki przejmujące lub nowo związane (zmiany wynikały z art. 1 ust. 3 lit. a i b dyrektywy 2005/19/WE)¹⁹.

Kolejna zmiana dostosowawcza została dokonana ustawą z 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. nr 226, poz. 1478). Zmianie uległy: a) art. 12 ust. 4d i 11 oraz art. 16 ust. 1 pkt 8d, regulujące podatkowe traktowanie operacji wymiany udziałów (art. 2 pkt 5 lit. b i c oraz pkt 7 lit. a ustawy z 25 listopada 2010 r.); b) art. 15 ust. 1k pkt 2 u.p.d.p. (art. 2 pkt 6 lit. a ustawy z 25 listopada 2010 r., co miało na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, dotyczących sposobu określania kosztów uzyskania przychodu w przypadku zbycia udziałów (akcji) objętych za wkład niepieniężny w postaci przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części²⁰.

Implementacja dyrektywy 2011/96/UE

Celem dyrektywy 2011/96/UE, podobnie jak wcześniejszej, uchylonej przez nią dyrektywy 90/435/EWG, jest zwolnienie dywidend i innych zysków podzielnymi wypłacanych przez spółki zależne ich spółkom dominującym z podatku potrącanego u źródła dochodu oraz wyeliminowanie podwójnego opodatkowania takiego dochodu na poziomie spółki dominującej (pkt (3) motywów)²¹.

Implementacja do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 90/435/EWG nastąpiła jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE, ustawą z 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 202, poz. 1957). Zmiany dotyczyły²²:

- ust. 2 i 2a w art. 20 u.p.d.p. (art. 1 pkt 16 ustawy z 12 listopada 2003 r.), w których określono metody eliminacji podwójnego opodatkowania zysków uzy-

¹⁸ W zakresie ust. 1 pkt 9 i ust. 4d.

¹⁹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, druk sejmowy nr 733/V kad., s. 4–5.

²⁰ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, druk sejmowy nr 3500/VI kad., s. 22–23.

²¹ Zob. również motyw trzeci dyrektywy 90/435/EWG.

²² Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1852/IV kad., s. 3–4.

skańcych przez polską spółkę dominującą od zagranicznej spółki zależnej położonej w jednym z państw UE,

- ust. 4 i 5 w art. 20 u.p.d.p.²³ (art. 1 pkt 18 lit. b ustawy z 12 listopada 2003 r.), które regulują zwolnienie od podatku dochodowego dywidend uzyskiwanych od spółki zależnej przez spółkę dominującą, położoną w innym niż Polska państwie członkowskim UE.

Ustawą z 18 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 254, poz. 2533) dostosowano przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych do orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE (ETS) z 17 października 1996 r. w sprawie *Denkavit* (połączone sprawy C-283/94, C-291/94 i C-292/94), w którym wyjaśniono, że warunek nieprzerwanego dwuletniego okresu posiadania udziałów jest spełniony również, jeżeli przed wypłatą dywidendy spółka nie posiada tych udziałów przez dwa lata, ale zamierza utrzymywać je w dalszym ciągu po uzyskaniu dywidendy. Zmieniono wówczas przepisy art. 20–22 u.p.d.p. (art. 1 pkt 11 i 12 ustawy z 18 listopada 2003 r.), wprowadzając zasadę, zgodnie z którą zwolnienie z opodatkowania u źródła oraz odliczenie zapłaconego podatku przysługuje również spółkom, które przed wypłatą dywidendy posiadały wymagane udziały (akcje) w kapitale spółki wypłacającej dywidendę przez okres krótszy niż dwa lata, ale planują utrzymywać je przez wymagany okres, przy czym spółka, która otrzymuje taką wypłatę przed upływem dwuletniego okresu posiadania udziałów (akcji), będzie mogła skorzystać ze zwolnienia bądź odliczenia, ale w razie zbycia udziałów (akcji) przed upływem wymaganego okresu, będzie musiała zwrócić kwotę dokonanego zwolnienia bądź odliczenia wraz z należnymi odsetkami²⁴.

Ustawą z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. nr 217, poz. 1589) dokonano zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych między innymi w związku z zarzutami Komisji Europejskiej dotyczącymi naruszenia przez Polskę Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (postępowania nr 2005/2408 i nr 2005/4751). Pierwsze odnosiło się do dywidend otrzymywanych przez polskie spółki, drugie zaś do dywidend wypłacanych przez polskie spółki. W obu przypadkach Polska zobowiązała się do zmiany przepisów, co nastąpiło przez nowelizację art. 20 i art. 22 u.p.d.p.²⁵.

Ustawą z 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy

²³ Te jednostki redakcyjne zostały uchylone ustawą z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. nr 217, poz. 1589; zob. art. 1 pkt 20 lit. d.

²⁴ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3221/IV kad., s. 5.

²⁵ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, druk sejmowy nr 733/V kad., s. 11–13.

o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. nr 226, poz. 1478) wprowadzono przepisy wyłączające stosowanie preferencji wynikających z implementacji dyrektywy 90/435/EWG (zmiana art. 20 ust. 3 pkt 4 i art. 22 ust. 4 pkt 4 u.p.d.p. – art. 2 pkt 12 lit. b i pkt 14 lit. a ustawy zmieniającej u.p.d.p.)²⁶.

Ustawą z 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1932) zaimplementowano postanowienia dyrektywy Rady (UE) 2015/121 z 27 stycznia 2015 r. wprowadzające do dyrektywy 2011/96/UE postanowienia zapobiegające nadużyciom podatkowym. W tym celu w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych dodano art. 22c (art. 2 pkt 4 ustawy z 9 października 2015 r.) wyłączający możliwość stosowania zwolnień podatkowych przewidzianych w art. 20 ust. 3 i art. 22 ust. 4 u.p.d.p. „w przypadku dokonania czynności prawnej, która – zważywszy na wszystkie stosowne fakty i okoliczności – nie ma rzeczywistego charakteru, i której głównym celem lub jednym z głównych celów było uniknięcie lub uchylenie się od opodatkowania – poprzez uzyskanie ww. zwolnienia – co stanowi korzyść podatkową naruszającą cel i istotę tych przepisów”²⁷.

²⁶ Jak wyjaśniono w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (druk sejmowy nr 3500/VI kad.): „W świetle art. 2 ust. 1 lit. c dyrektywy 90/435/EWG akt ten ma zastosowanie do spółek, które podlegają w państwach członkowskich Unii Europejskiej opodatkowaniu podatkiem dochodowym «bez możliwości wyboru lub zwolnienia». Podobny warunek braku zwolnienia wobec podmiotu korzystającego z przywilejów dyrektywy przewiduje także art. 3 lit. a pkt iii dyrektywy 2003/49/WE. Obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują takiego warunku, co może prowadzić do sytuacji, w której spółka uzyskująca dywidendę, odsetki lub należności licencyjne korzysta w danym państwie członkowskim ze zwolnienia z opodatkowania od całości swoich dochodów. Przyznanie takiej spółce zwolnienia z podatku pobieranego u źródła w odniesieniu do dochodów uzyskiwanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z wymienionych tytułów skutkowałoby ich «podwójnym nieopodatkowaniem». Wobec tego przeredagowano art. 20, 21 oraz 22 ustawy CIT [ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych – dopisek J.K.] poprzez dodanie, że spółka uzyskująca dochody (przychody) z dywidend oraz inne przychody z tytułu udziału w zyskach osób prawnych, z należności licencyjnych lub odsetek może korzystać ze zwolnień przewidzianych w tych przepisach, pod warunkiem że nie jest zwolniona z opodatkowania podatkiem dochodowym od całości swoich dochodów, bez względu na źródło ich osiągnięcia” (s. 29–30).

²⁷ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3697/VII kad., s. 7–10.

Implementacja dyrektywy Rady 2016/1164/UE

Celem dyrektywy Rady 2016/1164/UE jest ustanowienie przepisów przeciwdziałających erozji baz podatkowych na rynku wewnętrznym i przenoszeniu zysków poza obszar rynku wewnętrznego, co, jak wskazano w motywie (5) dyrektywy, wymaga wprowadzenia przepisów w następujących dziedzinach: ograniczenie możliwości odliczania odsetek, opodatkowanie niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia aktywów, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu (*exit taxation*), przepisy ogólne przeciw unikaniu opodatkowania, zasady dotyczące kontrolowanych spółek zagranicznych oraz zasady przeciwdziałające rozbieżnościom w kwalifikacji struktur hybrydowych, przy czym gdy stosowanie tych przepisów prowadziłyby do podwójnego opodatkowania, podatnicy powinni mieć prawo do odliczeń z tytułu podatku zapłaconego w innym państwie członkowskim lub państwie trzecim.

Implementacja unormowań wynikających z dyrektywy Rady 2016/1164/UE została dokonana ustawą z 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2193). Rozwiązania przewidziane w tej dyrektywie zostały uregulowane między innymi w odniesieniu do podatku z niezrealizowanych zysków w rozdziale 5a (art. 24f–24k) u.p.d.p. Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 2860/VIII kad.)²⁸: „Istotą przepisów o exit tax jest opodatkowanie nierealizowanych jeszcze zysków kapitałowych, w związku z przeniesieniem przez podatnika, do innego państwa aktywów, w tym wchodzących w skład zagranicznego zakładu lub ze zmianą rezydencji podatkowej. Chodzi zatem o przypadki utraty przez dotychczasowe państwo siedziby podatnika bądź miejsca prowadzenia działalności (Polskę) prawa do opodatkowania dochodów, które zostały faktycznie wypracowane w okresie, w którym dany podatnik (składnik aktywów) podlegał jurysdykcji podatkowej tego państwa. Podatek od niezrealizowanych zysków ze swej istoty nie dotyczy zatem każdego przeniesienia aktywów, a jedynie takiego, z którym wiąże się utrata przez dane państwo prawa do opodatkowania dochodu efektywnie wygenerowanego przed przeniesieniem” (s. 18 uzasadnienia).

Ustawą z 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1106) dodano do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych przepisy dotyczące struktur hybrydowych (rozdział 3a, art. 16n–16u), implementując tym samym unormowania zawarte w dyrektywie Rady (UE) 2017/952 (dyrekty-

²⁸ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2860/VIII kad.

wa ATAD2). Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw: „Dyrektywy ATAD i ATAD2 są odzwierciedleniem na szczeblu europejskim prac OECD/G20 nad kwestią erozji podstawy opodatkowania i transferu zysków (Base Erosion and Profit Shifting). Unia Europejska w pełni poparła wnioski zawarte w końcowych raportach dotyczących 15 Działań wydanych przez OECD/G20. Na szczeblu unijnym dostrzeżono potrzebę implementacji wyników zawartych ww. raportach w sposób skoordynowany i jak najbardziej efektywny, dlatego Komisja Europejska 28 stycznia 2016 r. przedstawiła projekt dyrektywy ATAD. Przepisy dotyczące rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych w dyrektywie ATAD dotyczyły najbardziej rozpowszechnionych form rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, ale ograniczały się tylko do tych istniejących w obrębie UE. Unijni podatnicy uczestniczący w transgranicznych strukturach z udziałem państw trzecich korzystali i wciąż korzystają jednak ze struktur hybrydowych również w celu zredukowania swoich łącznych zobowiązań podatkowych w UE. Dlatego dostrzeżono potrzebę modyfikacji przepisu art. 9 dyrektywy ATAD, rozszerzając jego zakres na państwa trzecie w dyrektywie ATAD2”²⁹.

Implementacja dyrektywy Rady 2022/2523/UE

Celem dyrektywy Rady 2022/2523/UE jest, jak wynika z motywu (2), ograniczenie konkurencji w zakresie stawek podatku dochodowego od osób prawnych przez ustanowienie globalnego minimalnego poziomu opodatkowania, co pozwoli wyeliminować znaczną część korzyści wynikających z przenoszenia zysków do jurysdykcji, w których nie podlegają one żadnemu opodatkowaniu lub podlegają bardzo niskiemu opodatkowaniu. Pomoże to wyrównać warunki działania przedsiębiorstw na całym świecie i umożliwi jurysdykcjom lepszą ochronę ich podstaw opodatkowania.

Zgodnie z art. 56 akapit pierwszy dyrektywy państwa członkowskie obowiązane są wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania postanowień tej dyrektywy do 31 grudnia 2023 r. i stosować je, z jednym wyjątkiem, w odniesieniu do lat podatkowych rozpoczynających się od dnia 31 grudnia 2023 r.

Do dnia sporządzenia niniejszej informacji przepisy dyrektywy Rady 2022/2523/UE nie zostały zaimplementowane do polskiego porządku prawnego, aczkolwiek należy zauważyć, że ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych przewiduje minimalny podatek dochodowy w przypadku poniesienia przez podatnika straty lub osiągnięcia udziału dochodu w przychodach w wysokości nie większej niż 2%, przy czym stawka tego podatku wynosi 10% podstawy opo-

²⁹ Druk sejmowy nr 208/IX kad., s. 2.

datkowania (art. 24ca u.p.d.p.). Rozwiązanie to zostało wprowadzone ustawą z 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2105)³⁰. Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 1532 i 1532-A/IX kad.), wprowadzenie minimalnego podatku dochodowego stanowi nie tylko wyraz przeciwdziałania luce podatkowej w podatku dochodowym od osób prawnych, ale jest również odzwierciedleniem kierunku myślenia OECD dla zapewnienia ponadnarodowego minimalnego opodatkowania podatkiem dochodowym (s. 71). Podatek ten dotyczy podatników mających siedzibę lub zarząd w Polsce oraz podatników mających siedzibę lub zarząd za granicą prowadzących działalność przez położony w Polsce zagraniczny zakład (art. 24ca ust. 1 i 17 u.p.d.p.).

Implementacja innych aktów prawnych UE

Dokonując analizy przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych pod kątem prawa UE, należy brać pod uwagę również inne akty prawne UE, nie mające co prawda takiej mocy wiążącej jak dyrektywy³¹, a które jednak wpływają na systemy podatkowe państw członkowskich. Zaliczyć do nich należy decyzje oraz niemające mocy wiążącej zalecenia i opinie (art. 288 akapit czwarty i piąty TFUE), a także rezolucje. W tym kontekście przywołać należy między innymi rezolucję Rady z 8 czerwca 2010 r. w sprawie koordynacji zasad dotyczących kontrolowanych przedsiębiorstw zagranicznych i niedostatecznej kapitalizacji w Unii Europejskiej (2010/C 156/01), Dz.Urz. UE C 156 z 16 czerwca 2010 r., s. 1³², oraz rezolucję Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w Radzie z 27 czerwca 2006 r. dotyczącą kodeksu postępowania

³⁰ Zob. art. 2 pkt 48.

³¹ Zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

³² W odniesieniu do kontrolowanych przedsiębiorstw zagranicznych Rada podaje niewyczerpujący wykaz elementów, które w szczególności wskazują na to, że zyski mogły zostać sztucznie przekierowane do kontrolowanych przedsiębiorstw zagranicznych: a) brakuje wystarczająco ważnych względów gospodarczych lub handlowych uzasadniających przypisanie zysków, które w związku z tym nie odzwierciedla rzeczywistości gospodarczej; b) zarejestrowanie spółki nie wiąże się z istnieniem rzeczywistego przedsiębiorstwa wykonującego faktyczną działalność gospodarczą; c) nie ma proporcjonalnego związku między działalnością rzekomo prowadzoną przez kontrolowane przedsiębiorstwo zagraniczne a stopniem, w jakim fizycznie ono istnieje pod względem lokalu, personelu i wyposażenia; d) spółka zagraniczna ma stanowczo zbyt duży kapitał jak na potrzeby prowadzonej przez nią działalności; e) podatnik zawarł porozumienia niezgodne z rzeczywistością gospodarczą, mające niewielkie uzasadnienie biznesowe, niemające takiego uzasadnienia lub sprzeczne z ogólnymi

w sprawie dokumentacji cen transferowych dla przedsiębiorstw stowarzyszonych w Unii Europejskiej (DCT UE) (2006/C 176/01), Dz.Urz. UE C 176 z 28 lipca 2006 r., s. 1³³.

Postanowienia pierwszej z przywołanych rezolucji zostały zaimplementowane do polskiego porządku prawnego ustawą z 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1328), wprowadzającą przepisy dotyczące zasad i warunków opodatkowania dochodów zagranicznych spółek kontrolowanych³⁴ (nowy art. 24a w u.p.d.p.³⁵). Wprowadzone zmiany miały na celu „zwalczanie szkodliwej konkurencji ze strony części państw, przede wszystkim tzw. rajów podatkowych, oraz przeciwdziałanie odraczeniu lub unikaniu opodatkowania przy wykorzystaniu mechanizmu przesuwania dochodów do spółek zależnych zlokalizowanych w krajach o preferencyjnych systemach podatkowych”³⁶. Podobny cel ma rozwiązanie z art. 24aa u.p.d.p., który dotyczy opodatkowania przerzucanych dochodów. Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, przepis ten „ma na celu wyeliminować możliwość uzyskania korzyści podatkowej poprzez schematy podatkowe, których celem jest transfer dochodów do jurysdykcji podatkowej o znikomej efektywnej stawce opodatkowania”³⁷.

Dругa rezolucja wprowadza Kodeks postępowania w sprawie dokumentacji cen transferowych dla przedsiębiorstw stowarzyszonych w Unii Europejskiej (DCT UE). W pkt 1 tego kodeksu stwierdza się, że państwa członkowskie przyjmą znormalizowaną i częściowo scentralizowaną dokumentację cen transfero-

interesami biznesowymi, o ile nie zostały one zawarte w celu uniknięcia podatku (zob. pkt A rezolucji).

³³ Zob. także: zalecenie Komisji z 6 grudnia 2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego (2012/772/UE), Dz.Urz. UE L 338 z 12 grudnia 2012 r., s. 41; zalecenie Komisji z 6 grudnia 2012 r. w sprawie środków mających na celu zachęcenie państw trzecich do stosowania minimalnych norm dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania (2012/771/UE), Dz.Urz. UE L 228 z 12 grudnia 2012 r., s. 37, oraz zalecenie Komisji (UE) 2016/136 z 28 stycznia 2016 r. w sprawie wdrożenia środków przeciwdziałających nadużyciom postanowień konwencji podatkowych (notyfikowane jako dokument C(2016) 271), Dz.Urz. UE L 25 z 2 lutego 2016 r., s. 67.

³⁴ Szerzej zob. B. Kuźniacki, *Opodatkowanie zagranicznych spółek kontrolowanych (CFC). Konieczność reformy*, Warszawa 2017.

³⁵ Zob. art. 1 pkt 22 ustawy z 29 sierpnia 2014 r.

³⁶ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2330/VII kad., s. 1.

³⁷ Druk sejmowy nr 1532 i 1532-A/IX kad., s. 145.

wych dla przedsiębiorstw stowarzyszonych w UE określoną w załączniku, oraz będą uważać ją za podstawowy zestaw informacji służących ocenie cen transferowych grupy w ramach przedsiębiorstwa wielonarodowego, przy czym wykorzystanie DCT UE będzie fakultatywne dla grupy przedsiębiorstw wielonarodowych (pkt 2). Jednocześnie należy zauważyć, że w motywie dziewiątym rezolucji podkreślono, iż dokumentacja cen transferowych w UE musi być postrzegana w ramach „Wytycznych OECD dotyczących cen transferowych”. Obecne przepisy dotyczące dokumentacji cen transferowych są więc oparte na wytycznych UE wynikających z rezolucji z 27 czerwca 2006 r. oraz opublikowane we wrześniu 2014 r. przez OECD wytyczne³⁸. Kwestie będące przedmiotem rezolucji uregulowane są w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych w art. 11k–11t.

Na systemy podatkowe państw członkowskich wpływ ma również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE³⁹.

Implementacja innych postanowień traktatowych

Odpowiadając na drugie pytanie – które regulacje ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych „są wymagane i niezbędne z punktu widzenia prawa UE” – należy zauważyć, że w zasadzie każdy z przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, podobnie jak ma to miejsce w przypadku ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁰ i ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym⁴¹, może być oceniany w świetle postanowień traktatowych, przede wszystkim odnoszących się do wspólnego rynku, swobody działalności

³⁸ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3697/VII kad., s. 3, 10–11. Szerzej też T. Kosieradzki, R. Piekarczyk, A. Rynkowska, *Ceny transferowe 2019. Mechanizmy, dokumentacja, raportowanie*, Warszawa 2019.

³⁹ Zob. np. orzeczenie ETS z 12 grudnia 2002 r. w sprawie *Lankhorst-Hohorst* (C-324/00) oraz orzeczenie ETS z 18 września 2003 r. w sprawie *Bosol Holding* (C-168/01), dotyczące kształtowania przepisów odnoszących się do niedostatecznej kapitalizacji z uwzględnieniem zasady niedyskryminacji ze względu na miejsce siedziby podatnika; zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3221/IV kad., s. 6. Także szerzej wyroki omawiane [w:] W. Nykiel, A. Zalasieński, *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach podatkowych*, Warszawa 2014, s. 59–943.

⁴⁰ Ustawa z 26 lipca 1992 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2647, ze zm.

⁴¹ Ustawa z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2540, ze zm.

gospodarczej, przepływu kapitału, usług, osób, niedyskryminacji, pomocy publicznej⁴². W tym kontekście należy przywołać zwolnienia od podatku dochodowego przewidziane w art. 6 ust. 1 pkt 10a i 11a u.p.d.p. oraz w art. 17 ust. 1 pkt 17, 23, 24, 36, 36a i 58 u.p.d.p. Pierwsza grupa zwolnień, o charakterze podmiotowym, obejmuje instytucje wspólnego inwestowania posiadające siedzibę w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (art. 6 ust. 1 pkt 10a i ust. 4 u.p.d.p.) oraz podatników posiadających siedzibę w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego prowadzących program emerytalny, w zakresie dochodów związanych z gromadzeniem oszczędności na cele emerytalne (art. 6 ust. 1 pkt 11a u.p.d.p.)⁴³. Druga grupa zwolnień obejmuje natomiast zwolnienia przedmiotowe. Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.p.d.p. od podatku dochodowego od osób prawnych wolne są między innymi:

- dochody osób prawnych niemających siedziby lub zarządu w Rzeczypospolitej Polskiej, uzyskane z tytułu działalności prowadzonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i finansowanej z funduszy pochodzących z między państwowych instytucji finansowych oraz ze środków przyznanych przez państwa obce na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej lub ministra za zgodą Rady Ministrów z tymi instytucjami i państwami (pkt 17),
- dochody uzyskane przez podatników od rządów państw obcych, organizacji międzynarodowych lub międzynarodowych instytucji finansowych, pochodzące ze środków bezzwrotnej pomocy, w tym także ze środków z programów ramowych badań, rozwoju technicznego i prezentacji Unii Europejskiej i z programów NATO, przyznanych na podstawie jednostronnej deklaracji lub umów zawartych z tymi państwami, organizacjami lub instytucjami przez Radę Ministrów RP, właściwego ministra, agencje rządowe lub agencje wykonawcze; w tym również w przypadkach, gdy przekazanie tych środków jest dokonywane za pośrednictwem podmiotu upoważnionego do rozdzielania środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej na rzecz podmiotów, którym służyć ma ta pomoc (pkt 23),
- odsetki od dochodów lub środków, o których mowa w pkt 23, lokowanych na bankowych rachunkach terminowych (pkt 24),
- dopłaty bezpośrednie stosowane w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, otrzymane na podstawie odrębnych przepisów (pkt 36),

⁴² Zob. art. 16k ust. 14–21 u.p.d.p. dotyczący jednorazowej amortyzacji środka trwałego oraz uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, druk sejmowy nr 733/V kad., s. 8–9.

⁴³ Podobne zwolnienia dotyczą: funduszy inwestycyjnych otwartych oraz specjalistycznych funduszy inwestycyjnych otwartych, utworzonych na podstawie ustawy o funduszach inwestycyjnych oraz fundusze emerytalne utworzone na podstawie przepisów o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (art. 6 ust. 1 pkt 10 i 11 u.p.d.p.).

- umorzone należności i wierzytelności przypadające agencji płatniczej w ramach wspólnej polityki rolnej, a także należności z tytułu nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, od ustalenia których odstąpiono (pkt 36a),
- dochody (przychody) instytucji wspólnego inwestowania posiadających siedzibę w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, o których mowa w art. 6 ust. 4 pkt 1, spełniających warunki, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 10a lit. a i d-f u.p.d.p., z wyłączeniem dochodów określonych w pkt 57 lit. a-g u.p.d.p. (pkt 58)⁴⁴.

Pamiętać również należy, że na krajowe regulacje ustawowe dotyczące opodatkowania dochodów przedsiębiorstw (osób prawnych) wpływ mają również postanowienia umów międzynarodowych, których stroną jest Polska. Wymienić należy między innymi konwencję wielostronną implementującą środki traktatowego prawa podatkowego mające na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysku, sporządzoną w Paryżu 24 listopada 2016 r. (Dz.U. 2018, poz. 1369) oraz umowy bilateralne zawarte przez Polskę z innymi państwami w sprawie unikania opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku⁴⁵. Umowy te i konwencje są elementem międzynarodowego prawa podatkowego, które, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu⁴⁶, jest: a) dziedziną prawa regulującą powiązania między systemami podatkowymi co najmniej dwóch państw, b) zawiera normy adresowane bezpośrednio do podatników, c) w świetle przepisów Konstytucji RP stanowi element wewnętrznego porządku prawnego⁴⁷, d) obejmuje zasadniczo

⁴⁴ Zwolnienie dodane do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych przez art. 2 pkt 5 ustawy z 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1926) w następstwie wyroku ETS z 10 kwietnia 2014 r. w sprawie *Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company* (C-190/12). Zob. szerzej H. Filipczyk, A. Zalański, *Podatek dochodowy*, *op. cit.*, s. 313–319.

⁴⁵ Wykaz tych umów wraz z miejscem publikacji zob. LEX.

⁴⁶ Zob. D. Mączyński, *Międzynarodowe prawo podatkowe*, Warszawa 2015, s. 39; także H. Litwińczuk, *Międzynarodowe prawo podatkowe*, Warszawa 2020.

⁴⁷ Zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Natomiast zgodnie z art. 91

podatki bezpośrednie, a w szczególności podatek dochodowy (zarówno od osób fizycznych, jak i od osób prawnych).

Podsumowanie

- Podstawę prawną harmonizacji opodatkowania dochodów przedsiębiorstw (osób prawnych) w Unii Europejskiej stanowi art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- Podstawowymi aktami prawnymi harmonizującymi opodatkowanie dochodów przedsiębiorstw są dyrektywy Rady: a) 2003/49/WE z 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich, b) 2009/133/WE z 19 października 2009 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego, c) 2011/96/UE z 30 listopada 2011 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich, d) 2016/1164/UE z 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, e) 2022/2523/UE z 14 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii.
- Dokonując analizy przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych pod kątem prawa UE, należy brać pod uwagę również inne akty prawne UE, niemające co prawda takiej mocy wiążącej jak dyrektywy, a które jednak wpływają na systemy podatkowe państw członkowskich (rezolucje, decyzje, zalecenia, opinie).
- Pamiętać również należy, że na krajowe regulacje ustawowe dotyczące opodatkowania dochodów przedsiębiorstw (osób prawnych) wpływ mają postanowienia umów międzynarodowych, których stroną jest Polska.
- W obecnym stanie prawnym do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych ukształtowanych pod wpływem prawa UE zaliczyć należy przepisy regulujące między innymi opodatkowanie struktur hybrydowych (art. 160–16t u.p.d.p.), dochodów zagranicznych spółek kontrolowanych (art. 24a

ust. 3 Konstytucji RP, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

u.p.d.p.), niezrealizowanych zysków (art. 24f–24k u.p.d.p.), dokumentację cen transakcyjnych (art. 11k–11t u.p.d.p.), opodatkowanie dochodów uzyskanych za granicą (art. 20 u.p.d.p.), opodatkowanie dywidend (art. 22 u.p.d.p.), jak też odnoszące się do przychodów (np. art. 7b ust. 1 pkt 1 lit. i i art. 12 ust. 4d u.p.d.p.) lub kosztów uzyskania przychodów (np. art. 15 ust. 1k pkt 2 i art. 16 ust. 1 pkt 8d u.p.d.p.) oraz zwolnień podatkowych (np. art. 6 ust. 1 pkt 10a i 11a, art. 17 ust. 1 pkt 17, 23, 24, 36, 36a, 58 u.p.d.p.).

■ Choć zakres harmonizacji podatku dochodowego od przedsiębiorstw jest znacznie węższy od harmonizacji podatku od wartości dodanej (VAT) i podatku akcyzowego, to należy podkreślić, że w zasadzie każdy z przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych może być oceniany w świetle postanowień traktatowych, przede wszystkim odnoszących się do wspólnego rynku, swobody działalności gospodarczej, przepływu kapitału, usług, osób, niedyskryminacji, pomocy publicznej.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2587.
- Ustawa z 26 lipca 1992 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2647, ze zm.
- Ustawa z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2540, ze zm.
- Ustawa z 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 202, poz. 1956.
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 93, poz. 894.
- Ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. nr 217, poz. 1589.
- Ustawa z 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. nr 226, poz. 1478.
- Ustawa z 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1328.

- Ustawa z 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1932.
- Ustawa z 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1926.
- Ustawa z 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. poz. 2175.
- Ustawa z 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2193.
- Ustawa z 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1106.
- Ustawa z 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2105.
- Konwencja wielostronna implementująca środki traktatowego prawa podatkowego mające na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysku, sporządzona w Paryżu dnia 24 listopada 2016 r., Dz.U. 2018, poz. 1369.

■ Prawo unijne

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 13.
- Rozporządzenie Rady (WE) 2157/2001 z 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej (SE), Dz.Urz. WE L 294 z 10 listopada 2001 r., s. 1.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003 z 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE), Dz.Urz. WE L 207 z 18 sierpnia 2003 r.
- Dyrektywa Rady 90/434/EWG z 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego, Dz.Urz. WE L 225 z 20 sierpnia 1990 r., s. 1.
- Dyrektywa Rady 90/435/EWG z 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich, Dz.Urz. WE L 225 z 20 sierpnia 1990 r., s. 6.
- Dyrektywa Rady 2003/49/WE z 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich, Dz.Urz. WE L 157 z 26 czerwca 2003 r., s. 49.

- Dyrektywa 2004/66/WE z 26 kwietnia 2004 r. dostosowująca dyrektywy 1999/45/WE, 2002/83/WE, 2003/37/WE i 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywy 77/388/EWG, 91/414/EWG, 96/26/EWG, 2003/48/WE i 2003/49/WE Rady w zakresie swobodnego przepływu towarów, swobody świadczenia usług, rolnictwa, polityki transportowej, opodatkowania, w następstwie przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji, Dz.Urz. WE L 35 z 1 maja 2004 r., s. 35.
- Dyrektywa Rady 2004/76/WE z 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/49/WE w odniesieniu do możliwości stosowania przez niektóre państwa członkowskie okresów przejściowych dla stosowania wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich, Dz.Urz. WE L 157 z 30 kwietnia 2004 r., s. 106.
- Dyrektywa Rady 2005/19/WE z 17 lutego 2005 r. zmieniająca dyrektywę Rady 90/434/EWG w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich, Dz.Urz. WE L 58 z 4 marca 2005 r., s. 19.
- Dyrektywa Rady 2006/98/WE z 20 listopada 2006 r. dostosowująca niektóre dyrektywy w dziedzinie opodatkowania, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii, Dz.Urz. WE L 363 z 20 grudnia 2006 r., s. 129.
- Dyrektywa Rady 2009/133/WE z 19 października 2009 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego, Dz.Urz. UE L 310 z 25 listopada 2009 r., s. 34.
- Dyrektywa Rady 2011/96/UE z 30 listopada 2011 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 345 z 29 grudnia 2011 r., s. 8.
- Dyrektywa Rady 2013/13/UE z 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie podatków w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji, Dz.Urz. UE L 141 z 28 maja 2013 r., s. 30.
- Dyrektywa Rady 2014/86/UE z 8 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2011/96/UE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 219 z 25 lipca 2014 r., s. 40.
- Dyrektywa Rady 2015/121/UE z 27 stycznia 2015 r. zmieniającą dyrektywę 2011/96/UE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 21 z 28 stycznia 2015 r., s. 1.
- Dyrektywa Rady 2015/2060/UE z 10 listopada 2015 r. uchylająca dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłaconych odsetek, Dz.Urz. UE L 301 z 18 listopada 2015 r., s. 1.

- Dyrektywa Rady 2016/1164/UE z 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, Dz.Urz. UE L 193 z 19 lipca 2016 r., s. 1.
- Dyrektywa Rady 2017/952/UE z 29 maja 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2016/1164/UE w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich, Dz.Urz. UE L 144 z 7 czerwca 2017 r., s. 1.
- Dyrektywa Rady 2022/2523/UE z 14 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii, Dz.Urz. UE L 328 z 22 grudnia 2022 r., s. 1.
- Decyzja Rady 2004/587/WE z 19 lipca 2004 r. w sprawie terminu stosowania dyrektywy 2003/48/WE, Dz.Urz. WE L 257 z 4 sierpnia 2004 r., s. 7.
- Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w Radzie 2006/C 176/01 z 27 czerwca 2006 r. dotycząca kodeksu postępowania w sprawie dokumentacji cen transferowych dla przedsiębiorstw stowarzyszonych w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 176 z 28 lipca 2006 r., s. 1.
- Rezolucja Rady 2010/C 156/01 z 8 czerwca 2010 r. w sprawie koordynacji zasad dotyczących kontrolowanych przedsiębiorstw zagranicznych i niedostatecznej kapitalizacji w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 156 z 16 czerwca 2010 r., s. 1.
- Zalecenie Komisji 2012/771/UE z 6 grudnia 2012 r. w sprawie środków mających na celu zachęcenie państw trzecich do stosowania minimalnych norm dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania, Dz.Urz. UE L 228 z 12 grudnia 2012 r., s. 37.
- Zalecenie Komisji 2012/772/UE z 6 grudnia 2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego, Dz.Urz. UE L 338 z 12 grudnia 2012 r., s. 41.
- Zalecenie Komisji 2016/136/UE z 28 stycznia 2016 r. w sprawie wdrożenia środków przeciwdziałających nadużyciom postanowień konwencji podatkowych, Dz.Urz. UE L 25 z 2 lutego 2016 r., s. 67.

Orzecznictwo

- Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 12 grudnia 2002 r. w sprawie *Lankhorst-Hohorst*, sygn. akt C-324/00.
- Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 18 września 2003 r. w sprawie *Bosol Holding*, sygn. akt C-168/01.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 10 kwietnia 2014 r. w sprawie *Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company vs. Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy*, sygn. akt C-190/12.

Literatura

- Filipczak H., Zalaśiński A., *Podatek dochodowy od osób prawnych [w:] Polskie prawo podatkowe a prawo unijne. Katalog rozbieżności*, red. A. Zalaśiński, Warszawa 2016.
- Kosieradzki T., Piekarczyk R., Rynkowska A., *Ceny transferowe 2019. Mechanizmy, dokumentacje, raportowanie*, Warszawa 2019.

Kuźniacki B., *Opodatkowanie zagranicznych spółek kontrolowanych (CFC). Konieczność reformy*, Warszawa 2017.

Litwińczuk H., *Międzynarodowe prawo podatkowe*, Warszawa 2020.

Mączyński D., *Międzynarodowe prawo podatkowe*, Warszawa 2015.

Nykiel W., Zalasieński A., *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach podatkowych*, Warszawa 2014.

Inne

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1852/IV kad.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2670/IV kad.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3221/IV kad.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, druk sejmowy nr 733/V kad.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, druk sejmowy nr 3500/VI kad.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy 2330/VII kad.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3697/VII kad.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, druk sejmowy nr 1878/VIII kad.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 860/VIII kad.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 208/IX kad.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1532 i 1532-A/IX kad.

Zofia Szpringer^a, Marek Jaśkowski^b

Analiza propozycji zmiany dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów ram budżetowych państw członkowskich¹

Analysis of the proposal to amend the Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States

The amendment to the directive is related to the reform of the EU economic governance framework, the goals of which are to: increase accountability at the national level, simplify the budgetary frameworks, focus more on the medium-term perspective and, at the same time, enforce the rules more strictly and consistently. Measures to achieve these objectives are to include: simplifying legislation, increasing transparency of regulations, strengthening national accountability of the budget process, and improving the quality of public finances. Adoption of the directive in the form proposed by the European Commission would entail, inter alia, the creation of a new independent budgetary institution in Poland, as well as the introduction of a legal basis for its functioning.

Keywords: European Union, budget, budgetary framework, public finances

Zmiana dyrektywy wiąże się z reformą unijnych ram zarządzania gospodarczego, której celami są: zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uproszczenie ram budżetowych, skoncentrowanie się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie bardziej rygorystyczne i spójniejsze egzekwowanie reguł. Środkami do osiągnięcia tych celów mają być: uproszczenie prawodawstwa, zwiększenie przejrzystości przepisów, wzmocnienie krajowej odpowiedzialności procesu budżetowego, poprawa jakości finansów publicznych. Przyjęcie dyrektywy w kształcie zaproponowanym przez Komisję Europejską pociągnęłoby za sobą m.in. konieczność utworzenia nowej niezależnej instytucji budżetowej w Polsce, a także wprowadzenia podstaw prawnych dla funkcjonowania takiej instytucji.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, budżet, ramy budżetowe, finanse publiczne

^a Doktor nauk ekonomicznych, naczelnik Wydziału Analiz Społecznych i Ekonomicznych w Biurze Analiz Sejmowych ■ Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych, WARSZAWA, POLSKA ■ zofia.szpringer@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-8265-4440>

^b Doktor nauk prawnych, adiunkt, radca prawny ■ Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, WARSZAWA, POLSKA ■ m.jaskowski@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-6598-810X>

¹ *Opinia w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów ram budżetowych państw członkowskich (COM(2023) 242 final) sporządzona 19 czerwca 2023 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Unii Europejskiej; BAS-WASiE/WAPEiM-972/23.*

Opinia merytoryczna

Przedmiot dokumentu UE

■ Cel i treść dokumentu UE

Przedmiotem oceny jest wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów ram budżetowych państw członkowskich. Proponowane zmiany do dyrektywy Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r.² są częścią pakietu, w którego skład wchodzi również wniosek dotyczący rozporządzenia zastępującego rozporządzenie (WE) nr 1466/97 (część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu)³ oraz zmiany do rozporządzenia (WE) nr 1467/97 (część naprawcza paktu stabilności i wzrostu)⁴. Zmieniana dyrektywa oraz części zapobiegawcza i naprawcza paktu stabilności i wzrostu stanowią element unijnych ram zarządzania gospodarczego.

Główne cele reformy to zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uproszczenie ram i skoncentrowanie się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie bardziej rygorystyczne i spójniejsze egzekwowanie reguł.

W odniesieniu do nowelizowanej dyrektywy 2011/85/UE ma się to odbywać w szczególności przez:

- uproszczenie obowiązującego prawodawstwa (uchylenie przepisów) z uwagi na brak zasadności co do dalszego utrzymywania ich w mocy:
 - art. 3 ust. 2 – przekazywanie miesięcznych danych fiskalnych w ujęciu kasowym,
 - art. 4 ust. 4 i 5 – jako następstwo wdrożenia nowych regulacji przewidzianych projektem rozporządzenia dotyczącego części zapobiegawczej paktu,
 - art. 8 – stosowanie przepisów do Zjednoczonego Królestwa,
- zwiększenie przejrzystości przepisów:
 - doprecyzowanie, że ocena *ex post* prognoz byłaby przygotowywana przez niezależne instytucje budżetowe (ang. *independent fiscal institutions*, IFIs) (art. 4 ust. 6),

² Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 41.

³ Zob. Wniosek: rozporządzenie w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk (tzw. rozporządzenie o planach średniookresowych) wraz z załącznikami do tego projektu, COM (2023) 240 final.

⁴ Zob. Wniosek: rozporządzenie zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, COM (2023) 241 final.

- doprecyzowanie obowiązków sprawozdawczych w art. 14 – publikacja danych jednostek i funduszy niebędących częścią budżetów krajowych dotyczących wydatków podatkowych⁵ oraz zobowiązań warunkowych,
- wzmocnienie krajowej odpowiedzialności procesu budżetowego:
 - wprowadzenie i doprecyzowanie wymogów co do funkcjonowania niezależnych instytucji budżetowych we wszystkich państwach UE⁶,
 - dodanie obowiązków niezależnym instytucjom budżetowym przez zapewnienie ich udziału w unijnym nadzorze finansów publicznych:
 - przygotowanie rocznych i wieloletnich prognoz makroekonomicznych i budżetowych stanowiących podstawę średniookresowego planowania lub zatwierdzanie tych prognoz przygotowanych przez rząd,
 - sporządzanie analizy stabilności długu (ang. *debt sustainability analysis*) stanowiącej podstawę średniookresowego planowania lub zatwierdzanie tej oceny przygotowanej przez rząd,
 - sporządzanie ocen wpływu działań rządu na stabilność budżetową oraz trwały wzrost gospodarczy lub zatwierdzanie ocen wpływu przygotowanych przez rząd,
 - zapewnienie niezależności i odpowiedzialności niezależnych instytucji budżetowych w celu odzwierciedlenia standardów określonych przez organizacje międzynarodowe⁷,
- wspieranie średniookresowego planowania budżetowego:
 - doprecyzowanie planowania budżetowego w ujęciu wieloletnim (art. 4),
 - powiązanie budżetu rocznego z planowaniem średniookresowym (art. 10),
- poprawę jakości finansów publicznych przez:
 - promowanie wiarygodności budżetów publicznych i zwiększenie przejrzystości zagrożeń dla budżetu w związku ze zmianami klimatycznymi (wymóg przeprowadzenia oceny ryzyka wynikającego ze zmian klimatu i wpływu polityki klimatycznej na finanse publiczne – art. 9 ust. 2 lit. d),
 - obowiązek publikacji przez państwa członkowskie danych dotyczących zobowiązań warunkowych związanych z klęskami żywiołowymi i zmianami klimatu, a także strat gospodarczych poniesionych wskutek klęsk żywiołowych i zdarzeń związanych ze zmianami klimatu (art. 14 ust. 3);

⁵ Wydatki podatkowe to straty dochodów rządowych wynikające z włączeń podatkowych, zwolnień, odliczeń, kredytów, odroczeń i preferencyjnych stawek podatkowych.

⁶ Proponowane regulacje są już obecnie stosowane w strefie euro oraz w odniesieniu do Danii, Bułgarii i Rumunii – stron Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

⁷ Oznacza to obowiązek uwzględnienia w procesie budżetowym przez rząd szacunków, ocen lub opinii wydanych przez IFI, a w razie niezastosowania się i zastosowania w procesie budżetowych innego niż IFI podejścia (inne szacunki, prognozy, oceny), zasada to zobowiązuje rząd do uzasadnienia swojej decyzji.

w takich wypadkach państwa zobowiązane byłyby również do zgłaszania kosztów budżetowych działań ponoszonych przez sektor publiczny w celu złagodzenia lub naprawy następstw takich zdarzeń, oraz instrumentów służących realizacji tych celów.

■ Geneza dokumentu UE

Unijne ramy zarządzania gospodarczego nakierowane zostały na stworzenie warunków dla stabilności gospodarczej, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz wzrostu poziomu zatrudnienia. Obecnie ramy te obejmują: unijne ramy fiskalne (pakt stabilności i wzrostu oraz dyrektywa), procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia oraz ramy dla programów pomocy makrofinansowej.

Jeśli chodzi o genezę dokumentu, to przypomnieć należy, że w 2011 r. uwzględniono wnioski, jakie wyciągnięto ze światowego kryzysu finansowego i kryzysu zadłużeniowego w strefie euro i przyjęto pakiet znany pod nazwą „sześciopak”, w ramach którego rozporządzenie (WE) nr 1466/97 zmieniono rozporządzeniem (UE) nr 1175/2011⁸, natomiast rozporządzenie (WE) nr 1467/97 rozporządzeniem (UE) nr 1177/2011⁹, a także przyjęta została dyrektywa 2011/85/UE. Rozwiązania te pomogły zapewnić ścisły nadzór nad budżetami krajowymi ze szczególnym uwzględnieniem poziomu długu. W celu zaradzenia głębszym przyczynom kryzysu ramy fiskalne na szczeblu UE uzupełniono wiążącymi przepisami krajowymi mającymi wspierać należytą politykę budżetową we wszystkich państwach członkowskich. W związku z tym w dyrektywie nałożono na państwa członkowskie między innymi wymóg wprowadzenia krajowych reguł fiskalnych, niezależnego monitorowania przestrzegania reguł fiskalnych na szczeblu krajowym oraz wprowadzenia wieloletnich ram budżetowych. Te przepisy krajowe weszły w życie w celu zapewnienia zgodności z dyrektywą.

W 2019 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował sprawozdanie „Unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych: konieczne jest ich dalsze wzmocnienie oraz lepsze monitorowanie stosowania”¹⁰, w którym wskazał na uchybienia dotyczące skuteczności budżetowania średniookresowego i niezależnych instytucji fiskalnych oraz zalecił Komisji zaostrzenie wymogów doty-

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 12.

⁹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 33.

¹⁰ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_22/SR_Fiscal_Stability_PL.pdf.

czących średniookresowych ram budżetowych i niezależnych instytucji budżetowych zgodnie ze standardami międzynarodowymi.

W 2020 r. Komisja opublikowała komunikat, w którym dokonała oceny przydatności między innymi dyrektywy Rady 2011/85/UE¹¹, zwracając uwagę na postępy i możliwości poprawy obecnej struktury krajowych ram budżetowych. W ocenie przydatności wskazano na znaczną poprawę, jeśli chodzi o liczbę i jakość krajowych reguł fiskalnych, powszechne przyjęcie średniookresowego planowania budżetowego, bardziej wiarygodne prognozy i większą przejrzystość fiskalną, w tym zobowiązania warunkowe. W przeglądzie zauważono ponadto, że planowanie średniookresowe pozostaje w dużej mierze podporządkowane budżetowaniu rocznemu, zakwestionowano użyteczność przekazywania miesięcznych danych fiskalnych w ujęciu kasowym oraz podkreślono dużą różnorodność interpretacji przepisów dotyczących oceny prognoz, wydatków podatkowych i jednostek pozabudżetowych. Dodatkowo stwierdzono, że wykorzystanie rachunkowości publicznej jest ograniczone brakiem formalnych wspólnych ram UE.

Stąd w komunikacie z 9 listopada 2022 r. Komisja przedstawiła kierunki reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego¹², mającej na celu zapewnienie stabilności długu i wspieranie zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich. Reformy te mają zwiększyć poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uprościć ramy i pozwolić skoncentrować się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej przy jednoczesnym bardziej rygorystycznym i spójniejszym egzekwowaniu reguł. Przewidziano również poprawę struktury i funkcjonowania niezależnych instytucji budżetowych. W kierunkach reformy odzwierciedlono też wyniki konsultacji publicznych rozpoczętych w październiku 2021 r., w których zaproszono inne instytucje UE i wszystkie najważniejsze zainteresowane podmioty do wypowiedzenia się na ten temat¹³.

¹¹ Artykuł 16 dyrektywy 2011/85/UE zobowiązuje Komisję do opublikowania przeglądu dyrektywy w celu oceny przydatności wymogów statystycznych, opracowania i skuteczności numerycznych reguł fiskalnych oraz ogólnego poziomu przejrzystości finansów publicznych w państwach członkowskich. Ocena przydatności jest częścią komunikatu Komisji z 5 lutego 2020 r. „Przegląd zarządzania gospodarczego. Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 i 473/2013 oraz przydatności dyrektywy Rady 2011/85/UE”, COM(2020) 55 final.

¹² Komunikat Komisji z 9 listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, COM(2022) 583 final.

¹³ Dokument roboczy służb Komisji z 28 marca 2022 r. „Internetowe konsultacje publiczne w sprawie przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego – Streszczenie odpowiedzi – Sprawozdanie końcowe”, SWD(2022) 104 final.

■ Informacja o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentu UE

W zakresie objętym projektowaną dyrektywą obowiązuje między innymi ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1634, ze zm.), ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (t.j. Dz.U. 2023, poz. 773) i ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2022, poz. 623).

Ocena dokumentu UE

■ Ocena skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dokumentu UE

Przyjęcie dyrektywy w kształcie zaproponowanym przez Komisję Europejską pociągnęłoby za sobą konieczność sfinansowania działalności nowej niezależnej instytucji budżetowej w Polsce, a także wprowadzenia podstaw prawnych dla funkcjonowania takiej instytucji.

Skutki społeczne i gospodarcze funkcjonowania niezależnej instytucji budżetowej mogą być pozytywne, bowiem może ona przyczynić się do zwiększenia jakości finansów publicznych w Polsce między innymi przez działania, które będą miały na celu ograniczanie deficytu i długu publicznego oraz umożliwienie realizacji celów polityki klimatycznej, a także przez dokonywanie ocen instrumentów wykorzystywanych do łagodzenia różnych negatywnych skutków¹⁴.

■ Ocena zgodności działań UE, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości

Przedstawiony wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości określaną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Cel wniosku, jakim jest jednolite przestrzeganie dyscypliny budżetowej zgodnie z wymogami Traktatu o funkcjonowaniu

¹⁴ Należy przypomnieć, że w odniesieniu do poprawy jakości finansów publicznych Komisja proponuje w COM(2023) 242 kilka przepisów mających wspierać rozliczalność budżetów publicznych i poprawić przejrzystość ryzyk fiskalnych związanych ze zmianą klimatu. Zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. d rozporządzenia wymagana będzie ocena ryzyka związanego ze zmianą klimatu oraz określenie wpływu polityki klimatycznej na finanse publiczne. Podobnie art. 14 ust. 3 zobowiązuje państwa członkowskie do publikowania w miarę możliwości danych na temat zobowiązań warunkowych związanych z klęskami żywiołowymi i klimatem, a także na temat strat gospodarczych poniesionych w wyniku klęsk żywiołowych i wstrząsów związanych z klimatem. W przypadku tego rodzaju wstrząsów raportowane miałyby być również koszty fiskalne sektora publicznego oraz instrumenty wykorzystane do łagodzenia ich skutków lub pokrycia ich kosztów. W tym aspekcie warto także przypomnieć komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Lepsza ocena skutków dystrybucyjnych polityki państw członkowskich” (COM(2022) 494 final).

Unii Europejskiej (TFUE), nie może być osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie i może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii. Ponadto, w związku z tym, że proponowane zmiany mają głównie na celu zaradzenie niektórym niedociągnięciom dyrektywy oraz doprecyzowanie jej przepisów lub ich aktualizację, a także biorąc pod uwagę w szczególności wnioski dotyczące rozporządzenia zastępującego część zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz zmiany w części naprawczej paktu stabilności i wzrostu, cele można najlepiej osiągnąć na poziomie UE, a nie za pomocą różnych inicjatyw krajowych. Proponowana zmieniona dyrektywa 2011/85/UE nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

■ Ustosunkowanie się do projektu stanowiska RP na temat opiniowanego dokumentu UE

Rada Ministrów w projekcie stanowiska RP przedstawia kilka wniosków.

- W projekcie nowelizacji dyrektywy widoczne są znacznie rozbudowane wymogi dla niezależnych instytucji budżetowych. Instytucje te nie są jednak gwarancją dyscypliny finansów publicznych, choć mogą jej sprzyjać. Podobnie jak inne państwa członkowskie Rada Ministrów uważa, że potrzebne jest zachowanie różnorodności form funkcjonowania niezależnych instytucji budżetowych w państwach UE i sformułowanie dla nich minimalnych standardów na poziomie UE. Wpływ opinii niezależnych instytucji budżetowych na nadzór finansów publicznych w UE powinien być współmierny do ich wiarygodności i doświadczenia.
- W projekcie dyrektywy nakłada się na państwa członkowskie nowe obowiązki informacyjne, które nie mają związku z reformą zarządzania gospodarczego. Ich realizacja może być problematyczna i czasochłonna (publikacja listy wszystkich jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych jako element projektu ustawy budżetowej – art. 14 ust. 1, publikacja informacji związanych ze zmianami klimatu – art. 14 ust. 3).
- W projekcie dyrektywy znalazła się lista konkretnych zadań, które miałyby realizować niezależne instytucje budżetowe, obowiązkowe w całej UE. Obecnie niezależne instytucje budżetowe są obligatoryjne w krajach strefy euro. W Polsce realizacja zadań niezależnych instytucji budżetowych jest skupiona w istniejących od lat instytucjach, w szczególności obowiązki niezależnych instytucji budżetowych w obszarze kontroli stosowania reguł fiskalnych i oceny prognoz budżetowych realizuje Sejm, Najwyższa Izba Kontroli, a częściowo Rada Dialogu Społecznego. Rola niezależnych instytucji budżetowych w większości państw członkowskich ogranicza się do opracowywania lub zatwierdzania prognoz makroekonomicznych. Projekt autorstwa Komisji Europejskiej wykracza poza ustalenia państw członkowskich zawarte w konkluzjach Rady UE z 14 marca br. Państwa członkowskie będą dopiero dyskutować nad ustanowieniem minimalnych standardów dla niezależnych instytucji budżetowych.

- W odniesieniu do art. 14 ust. 1 (obowiązek publikowania informacji nt. zadłużenia i salda funduszy i innych instytucji pozabudżetowych), w ocenie rządu, możliwa byłaby realizacja przewidzianego w nim obowiązku jedynie pod warunkiem powiązania go z progiem istotności (% PKB). W takiej sytuacji objęcie danej jednostki obowiązkiem publikacji z art. 14. ust 1 następowaloby wyłącznie po stwierdzeniu, że jej prognozowane wydatki przekroczyły ten próg.
- Realizacja nowych obowiązków informacyjnych wskazanych w art. 14. ust. 3 (publikacja informacji o zobowiązaniach warunkowych dla wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych) może rodzić istotne problemy. Projektowane brzmienie nie daje podstawy do stwierdzenia, czy obowiązek sprawozdawczy będzie obejmował całą gospodarkę, sektor publiczny, sektor instytucji rządowych i samorządowych, ani nie wskazuje podmiotu, na którym ciążyłby taki obowiązek. Niezrozumiałe są wymogi informacyjne związane ze zmianami klimatu: zobowiązania warunkowe związane z klimatem, straty ekonomiczne poniesione w wyniku klęsk żywiołowych i szoków klimatycznych, w tym koszty fiskalne ponoszone przez sektor publiczny oraz instrumenty stosowane w celu ich łagodzenia lub pokrycia. Samo uzyskanie informacji – danych niezbędnych do realizacji takiego obowiązku informacyjnego – może być problematyczne.

Biuro Analiz Sejmowych nie wnosi zastrzeżeń do przedłożonego projektu stanowiska RP. Niemniej należy podkreślić, że filozofia proponowanych zmian koncentruje się na zwiększeniu odpowiedzialności państw członkowskich za prowadzoną politykę fiskalną. Służyć temu ma między innymi zwiększenie roli niezależnych instytucji fiskalnych, które zgodnie z wytycznymi OECD powinny być w wysokim stopniu niezależne operacyjnie, dysponować zasobami niezbędnymi do wykonywania swoich zadań oraz szerokim dostępem do istotnych informacji w odpowiednim czasie¹⁵. Stąd też celowe jest utworzenie w Polsce niezależnej instytucji fiskalnej, która co do zasady nie powielalaby zadań dotychczasowych instytucji (np. Sejmu, NIK), ale koncentrowała się na tych sprawach, które są obecnie najważniejsze. W instytucji powinni znaleźć się wysokiej klasy specjaliści (np. ekonomiści specjalizujący się w finansach publicznych, w prognozach makroekonomicznych, w statystyce i ekonometrii, w tym w odniesieniu do oceny i tworzenia różnych modeli ekonometrycznych). Aczkolwiek rozwiązania prawno-organizacyjne dotyczące takich instytucji na świecie są zróżnic-

¹⁵ Zob. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm>; S. Cameron, M. Lelong, L. von Trapp, *More than words: Potential roles for independent fiscal institutions (IFIs) in green budgeting*, „OECD Journal on Budgeting” 2022, nr 4, free link: <https://read.oecd.org/10.1787/6fcb2fb4-en>. Report on the Implementation of the OECD Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions 2022, OECD, December 2021.

wane, jednak wydaje się, że w Polsce instytucja taka mogłaby być utworzona przy Narodowym Banku Polskim (NBP), który zapewniłby jej wsparcie merytoryczne i obsługę techniczno-organizacyjną. Argumentem za takim rozwiązaniem może być konstytucyjna niezależność NBP względem innych władz i istniejące wysokiej klasy zaplecze merytoryczne (które w razie przyjęcia takiego rozwiązania mogłoby być rozbudowane). Oczywiście możliwe jest też inne rozwiązanie polegające na utworzeniu całkowicie nowej instytucji (ale jej tworzenie może zająć więcej czasu).

Wydaje się, że propozycja dotycząca ustanowienia minimalnych standardów dla niezależnych instytucji budżetowych – aczkolwiek ważna – może być nieco zachowawcza, a także odsuwająca w czasie konieczne dostosowania. W przypadku Polski istnieje bowiem unikalna szansa, aby stworzyć od podstaw mocną niezależną instytucję budżetową, która byłaby ważnym partnerem w relacjach z instytucjami unijnymi, a także wsparciem i zarazem „recenzentem” działań rządu, np. na etapie tworzenia i realizacji krajowego średniookresowego planu fiskalno-strukturalnego i dokonywania ważniejszych ocen skutków dystrybucyjnych¹⁶. Jest to istotne również z tego powodu, że propozycje zmian unijnych ram zarządzania gospodarczego wskazują nie tylko na potrzebę utrzymania rozporządzenia w sprawie „praworządności”¹⁷, ale także na projektowane zaostrenie sankcji wobec państw członkowskich nie unikających nadmiernego deficytu budżetowego. Służyć temu miałyby uchylenie przepisu określającego minimalną kwotę grzywny i zaproponowanie, aby do czasu podjęcia skutecznych działań grzywny narastały co sześć miesięcy, do maksymalnej wysokości 0,5% PKB, a także uchylenie artykułu, zgodnie z którym dochody z grzywien są przekazywane na rzecz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej – zamiast tego miałyby one

¹⁶ Fundamentem zmienionych ram zarządzania gospodarczego Unii mają być krajowe średniookresowe plany fiskalno-strukturalne, w których powinny być zawarte zobowiązania poszczególnych państw członkowskich dotyczące budżetu, reform strukturalnych i inwestycji. Każde państwo członkowskie powinno przedstawić plan średniookresowy określający trajektorie fiskalne, a także zobowiązania dotyczące inwestycji publicznych i reform o priorytetowym znaczeniu, które łącznie zapewnią trwałą i stopniową redukcję zadłużenia oraz zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu i unikanie procyklicznej polityki fiskalnej. Plan taki obejmowałby również zobowiązania dotyczące szerzej zakrojonych reform i inwestycji, w tym w zakresie zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej oraz wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych. W okresie funkcjonowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności należy odpowiednio uwzględniać zobowiązania podjęte w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności. Zob. COM(2023) 240 final, s. 13.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE L 433 z 22 grudnia 2020 r., s. 1.

trafić do budżetu UE, a pobrane kary nie byłyby zwracane państwu członkowskim¹⁸.

Do rozważenia jest to, czy warto utrzymywać w stanowisku rządu stwierdzenie, że „Wpływ opinii niezależnych instytucji budżetowych na nadzór finansów publicznych w UE powinien być współmierny do ich wiarygodności i doświadczenia”, bowiem może ono też sugerować, iż nowa polska rada budżetowa nie powinna mieć wpływu na nadzór finansów publicznych w UE (bo przecież nie ma doświadczenia). W tym aspekcie należy przypomnieć, że wiele IFIs nawet tych funkcjonujących od lat będzie musiało podjąć się nowych zadań wynikających ze zreformowanych ram zarządzania gospodarczego UE i instytucje te przygotowują się obecnie do tego przez sygnalizowanie swoich potrzeb umożliwiających realizację tych zadań.

Także kwestie zachowania różnorodności form funkcjonowania niezależnych instytucji budżetowych w państwach UE nie powinny, jak się wydaje, budzić większych obaw, chyba że wyraźnie chodzi o zachowanie w Polsce rozwiązania, że pewne funkcje przypisane niezależnej instytucji budżetowej powinny być nadal sprawowane również przez różne wyspecjalizowane podmioty (np. NIK).

Niemniej warto pamiętać, że to Rada Ministrów jest obowiązana przygotować czteroletni średniookresowy plan fiskalno-strukturalny, który zastępowałby program konwergencji oraz krajowy program reform, a także niedopuszczać do wszczęcia procedury nadmiernego deficytu i wzrostu długu publicznego przekraczającego wartości referencyjne¹⁹.

■ Wniosek dotyczący działań przedstawiciela RP w odniesieniu do dokumentu UE

Przedłożony dokument UE zasługuje na poparcie przez przedstawiciela Polski na forum Rady UE, z ewentualnym uwzględnieniem przedstawionych w opinii uwag.

Opinia prawna

Podstawa prawna dokumentu UE

Podstawę prawną przyjęcia dyrektywy stanowi art. 126 ust. 14 akapit 3 TFUE, zgodnie z którym, z zastrzeżeniem innych postanowień tego ustępu, Rada, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, określi szczegó-

¹⁸ Zob. COM(2023) 241 final, s. 9. W motywie 21 tego dokumentu wskazuje się, że nie powinna istnieć minimalna kwota grzywien, o których mowa w art. 126 ust. 11 TFUE, powinny one natomiast narastać do czasu podjęcia skutecznych działań, tak aby stanowiły faktyczną zachętę do stosowania się do wezwań kierowanych do państw członkowskich w ramach procedury nadmiernego deficytu (PND) zgodnie z art. 126 ust. 9 TFUE.

¹⁹ Chodzi o przestrzeganie przejrzystych i wspólnych ram UE zgodnych z wartościami referencyjnymi wynoszącymi 3% PKB i 60% PKB, określonymi w protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, dołączonym do traktatów.

łowe warunki i definicje w celu zastosowania postanowień protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączonego do traktatów. Formalnie opiniowany projekt zmierza do znowelizowania dyrektywy 2011/85/UE, która ustanawia szczegółowe zasady dotyczące właściwości ram budżetowych państw członkowskich i została wydana na tej samej podstawie prawnej. Projektowany dokument mieści się zatem w ramach kompetencji określonej w art. 126 ust. 14 akapit 3 TFUE, a zaproponowaną podstawę prawną należy uznać za prawidłową.

Skutki prawne

Skutkiem prawnym wejścia w życie projektu będzie nowelizacja dyrektywy 2011/85/UE. Zgodnie z projektem stanowiska RP przyjęcie dyrektywy w kształcie proponowanym przez Komisję Europejską pociągnęłoby za sobą konieczność nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ewentualnie innych ustaw lub opracowanie aktu prawnego powołującego nową instytucję – w związku z wymogiem utworzenia niezależnej instytucji budżetowej. Definitywny kształt zmian byłby uzależniony od ostatecznej treści proponowanej dyrektywy.

Kwestie proceduralne

■ Procedura przyjmowania dokumentu UE

Zgodnie ze wskazaną podstawą prawną Rada przyjmuje rozporządzenie w procedurze nieustawodawczej, stanowiąc większością kwalifikowaną (art. 16 ust. 3 TUE). Rada stanowi na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Dnia 26 kwietnia 2023 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Rady i tego samego dnia przekazała go Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. Sejmowi dokument został przekazany 27 kwietnia 2023 r. w wersji angielskiej, a 9 czerwca 2023 r. w wersji polskiej.

Dokument UE nie podlega ocenie co do zgodności z zasadą pomocniczości w trybie określonym w art. 6 protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, ponieważ nie jest projektem aktu ustawodawczego UE.

■ Działania Komisji ds. Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 8 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395; dalej: ustawa kooperacyjna) Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, projekty aktów prawnych Unii Europejskiej innych niż akty, o których mowa w art. 7 ust. 1²⁰ i 2²¹ ustawy kooperacyjnej. Na żądanie organu właściwego na pod-

²⁰ Tj. projekty aktów ustawodawczych.

²¹ Tj. projekty przyjmowane na podstawie art. 352 ust. 1 TFUE.

stawie regulaminu Sejmu, w terminie 14 dni od dnia otrzymania żądania, Rada Ministrów przedstawia projekty stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej do tych aktów. Organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu mogą wyrazić opinie o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej w terminie 21 dni od dnia przekazania odpowiednio Sejmowi lub Senatowi projektu stanowiska do tego aktu (art. 8 ust. 2 ustawy kooperacyjnej).

Komisja ds. Unii Europejskiej, jako organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu, zwróciła się 19 maja 2023 r. o przedstawienie projektu stanowiska RP do dokumentu UE w trybie art. 8 ust. 1 ustawy kooperacyjnej. Projekt stanowiska został przekazany przez Radę Ministrów 2 czerwca 2023 r., a więc z poszanowaniem ustawowego terminu 14 dni.

Wnioski

- Wniosek jest częścią pakietu wniosków ustawodawczych opartych na ogłoszonych przez Komisję 9 listopada 2022 r. kierunkach reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego. Przedstawione w opiniowanym wniosku zmiany dotyczące nowelizacji dyrektywy 2011/85/UE są ukierunkowane na wzmocnienie krajowej odpowiedzialności oraz średniookresowego podejścia w planowaniu budżetowym.
- Efektem wniosku powinno być utworzenie w Polsce niezależnej instytucji budżetowej.
- Przedstawiony wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości określaną w art. 5 TUE.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz.U. 2022, poz. 623.

Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.j. Dz.U. 2023, poz. 77.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1634, ze zm.

Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. nr 213, poz. 1395.

■ Prawo unijne

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 13.

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 47.
- Rozporządzenie Rady nr 1177/2011/UE z 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 33.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1175/2011/UE z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 12.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE L 433 z 22 grudnia 2020 r., s. 1.
- Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., s. 41.

Literatura

- Cameron S., Lelong M., von Trapp L., *More than words: Potential roles for independent fiscal institutions (IFIs) in green budgeting*, „OECD Journal on Budgeting” 2022, nr 4, <https://read.oecd.org/10.1787/6fcb2fb4-en>, <https://doi.org/10.1787/6fcb2fb4-en>.

Inne

- Dokument roboczy służb Komisji z 28 marca 2022 r. „Internetowe konsultacje publiczne w sprawie przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego – Streszczenie odpowiedzi – Sprawozdanie końcowe”, SWD(2022) 104 final.
- Komunikat Komisji z 9 listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, COM/2022/583 final.
- Przegląd zarządzania gospodarczego z 5 lutego 2020 r. Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 i 473/2013 oraz przydatności dyrektywy Rady 2011/85/UE, COM(2020) 55 final.
- Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm>.
- Report on the Implementation of the OECD Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions 2022, OECD, December 2021.
- Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2019 r. „Unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych – konieczne jest ich dalsze wzmocnienie oraz lepsze monitorowanie stosowania”, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_22/SR_Fiscal_Stability_PL.pdf.
- Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, COM(2023) 240 final.



2

OPINIE BAS

C

OPINIE LEGISLACYJNE

Natalia Podraza-Majewska

Ustanowienie pomocy prawnej dla zatrzymanego – analiza projektowanych zmian Kodeksu postępowania karnego¹

Establishment of legal aid for a detainee – an analysis of the proposed
amendments to the Code of Criminal Procedure

The analyzed bill provides that an ex officio lawyer should be appointed to a detainee before procedural steps are taken if the detainee wishes to exercise the right to make contact with him or if procedural steps are to be performed with his participation – and there is no lawyer appointed by choice. The author emphasizes that the disposer of the realisation of the right to defence is the detainee, and within the scope of this right he can decide whether or not to exercise the right to legal assistance. The proposed regulation partially introduces a de facto mandatory defence, disregarding the will of the detainee himself, which does not seem to have been the intention of the sponsor of the bill.

Keywords: bill, Code of Criminal Procedure

Analizowany projekt zakłada, że przed przystąpieniem do czynności procesowych należy wyznaczyć zatrzymanemu adwokata lub radcę prawnego z urzędu, jeżeli zatrzymany chce skorzystać z uprawnienia do nawiązania z nim kontaktu lub gdy z jego udziałem mają być wykonywane czynności procesowe – a nie ma adwokata lub radcy prawnego ustanowionego z wyboru. Autorka podkreśla, że dysponentem realizacji prawa do obrony jest zatrzymany i w ramach swojego uprawnienia może on zdecydować o skorzystaniu bądź też nieskorzystaniu z przysługującego mu prawa do pomocy prawnej. Projektowana regulacja częściowo wprowadza obronę obowiązkową, co, jak się wydaje, nie było zamiarem projektodawcy.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, Kodeks postępowania karnego

Doktorantka ■

Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, WARSZAWA, POLSKA ■

natalia.podraza@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-9817-7696>

Przedmiot oceny

Przedmiotem oceny jest regulacja zawarta w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (EW-020-1083/23; dalej: projekt). Ocena uwzględnia stan prawny na dzień jej sporządzenia.

¹ *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego sporządzona 14 sierpnia 2023 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP-1712/23.*

Zakres proponowanych zmian

W art. 1 projektu zakłada się nowelizację ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1375, ze zm.; dalej: Kodeks postępowania karnego lub k.p.k.), polegającą na:

1) dodaniu do art. 245 k.p.k. nowego § 4 i 5 w brzmieniu:

„§ 4. Jeżeli zatrzymany chce skorzystać z uprawnienia, o którym mowa w § 1, lub z jego udziałem mają być wykonywane czynności, o których mowa w § 5, a nie ma adwokata lub radcy prawnego ustanowionego z wyboru, przed przystąpieniem do czynności procesowych z udziałem tego zatrzymanego należy wyznaczyć mu adwokata lub radcę prawnego z urzędu. Przepis art. 78, art. 517j § 1 oraz przepisy wydane na podstawie art. 517j § 2 stosuje się odpowiednio. Wyznaczenia adwokata lub radcy prawnego może dokonać prezes lub referendarz sądowy sądu rejonowego miejsca zatrzymania lub prowadzenia postępowania, a w wypadkach niecierpiących zwłoki także innego sądu rejonowego.

§ 5. W przypadku wykonywania czynności procesowych z udziałem zatrzymanego należy wykonać te czynności z udziałem adwokata lub radcy prawnego, w tym ustanowionego z urzędu. Przesłuchanie zatrzymanego nie może się odbyć wcześniej niż 2 godziny od chwili zawiadomienia adwokata lub radcy prawnego o planowanej czynności. Przesłuchanie bez obecności adwokata lub radcy prawnego jest dopuszczalne wyłącznie w wypadku zagrożenia zdrowia, życia lub wolności zatrzymanego lub innej osoby albo potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Przyczynę odstąpienia od przesłuchania z udziałem adwokata lub radcy prawnego należy wskazać w protokole”.

2) zmianie art. 301 k.p.k. i nadanie mu brzmienia:

„Na żądanie podejrzanego należy go przesłuchać z udziałem ustanowionego obrońcy. Przesłuchanie bez obecności obrońcy jest dopuszczalne wyłącznie w wypadku zagrożenia zdrowia, życia lub wolności zatrzymanego lub innej osoby albo potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Przyczynę odstąpienia od przesłuchania z udziałem adwokata lub radcy prawnego należy wskazać w protokole”.

W art. 2 projektu określone zostały przepisy przejściowe, natomiast zgodnie z art. 3 projektu ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja zawarta w projekcie

Adresatami regulacji zawartej w projekcie staną się między innymi:

- osoby zatrzymane,
- podejrzeni,

- prokuratura i policja, a także inne podmioty, którym w wypadkach przewidzianych w ustawie przysługują uprawnienia policji do prowadzenia postępowania przygotowawczego,
- prezesi i referendarze sądowi sądów rejonowych,
- adwokaci,
- radcowie prawni.

Uwagi szczegółowe

Zatrzymanie osoby, jako jeden z najbardziej dolegliwych środków przymusu, może być zastosowane wobec osoby w wielu wypadkach określonych w Kodeksie postępowania karnego². Wobec osoby zatrzymanej ustawodawca karny przewidział uprawnienia, mające na celu zagwarantowanie prawidłowej realizacji zatrzymania, zgodnie z zasadami legalności, zasadności i prawidłowości. W myśl art. 245 § 1 k.p.k., „zatrzymanemu na jego żądanie należy niezwłocznie umożliwić nawiązanie w dostępnej formie kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym, a także bezpośrednio z nim rozmowę. Natomiast w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, zatrzymujący może zastrzec, że będzie przy niej obecny”. Jak wskazuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, „ustawa procesowa w rozdziale 27 nadaje zatrzymanemu szereg uprawnień mieszczących się w pojęciu prawa do obrony, wręcz typowych dla jego istoty, a realizowanych w sytuacji uzasadnionego przypuszczenia, wysuwanego przez organ dokonujący zatrzymania, że popełnił on przestępstwo. Tak więc nie formalne przedstawienie zarzutu popełnienia przestępstwa, lecz już pierwsza czynność organów procesowych skierowana na ściganie określonej osoby, czyni ją podmiotem prawa do obrony”³.

W kwestii przysługującego zatrzymanemu prawa do obrony polegającego na umożliwieniu kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym przed formalnym przedstawieniem zarzutu popełnienia przestępstwa wyraził się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 grudnia 2012 r., wywierając wpływ na obecny kształt

² Kodeks postępowania karnego przewiduje możliwość zatrzymania osoby nie tylko w związku z uzasadnionym przypuszczeniem popełnienia przestępstwa – zatrzymanie *sensu stricte* (art. 244 § 1, 1a i 1b), lecz także określa m.in. zatrzymanie na zarządzenie sądu lub prokuratora (art. 75, art. 247 § 1), w wypadku kiedy miejsce pobytu oskarżonego lub osoby podejrzanej nie jest znane (art. 278 w związku z art. 247), zatrzymanie oskarżonego w celu poddania się obowiązkom dowodowym (art. 74 § 3a); zatrzymanie w celu doprowadzenia świadka biegłego lub specjalisty (art. 285 § 2), zatrzymanie oskarżonego, którego obecność na rozprawie jest obowiązkowa (art. 376 § 1, art. 377 § 3, art. 382), zatrzymanie kierownika urzędu konsularnego oraz innych urzędników konsularnych państw obcych (art. 579 § 2), zatrzymanie osoby, co do której ma być złożony wniosek o ekstradycję (art. 595).

³ Wyrok SN z 9 lutego 2004 r., sygn. akt V KK 194/03.

art. 245 § 1 k.p.k.⁴. Trybunał wskazał, że kontakt zatrzymanego (jako osoby podejrzanego, wobec której zachodzi uzasadnione przypuszczenie popełnienia czynu zabronionego) z adwokatem lub radcą prawnym jest kluczowy dla zapewnienia jej prawa do skutecznej obrony w trakcie całego toczącego się postępowania karnego. Informacje uzyskane od zatrzymanego już we wstępnym stadium postępowania karnego, a więc przed postawieniem mu zarzutów, mogą mieć w dużej mierze istotne znaczenie dla ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie. Mając to na względzie, Trybunał podkreślił, że konieczne jest umożliwienie zatrzymanemu efektywnej i profesjonalnej pomocy prawnej także na wstępnym etapie postępowania karnego, albowiem jej brak może skutkować przyczyną niesłusznego skazania⁵.

Odnosnie do możliwości realizacji uprawnienia zatrzymanego do skontaktowania się z adwokatem lub radcą prawnym należy rozróżnić pozycję procesową podejrzanego oraz osoby podejrzanego jako podmiotów, wobec których może dojść do zatrzymania. Podejrzanym, zgodnie z art. 71 § 1 k.p.k. jest osoba, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów lub której bez wydania takiego postanowienia postawiono zarzut w związku z przystąpieniem do przesłuchania jej w charakterze podejrzanego. W Kodeksie postępowania karnego brak jest natomiast definicji osoby podejrzanego, mimo że wielokrotnie jest ona podmiotem wielu obowiązków i uprawnień. W odniesieniu do możliwości zatrzymania osoby podejrzanego z art. 244 § 1 k.p.k. dochodzi do pośredniego wskazania, że za osobę podejrzaną należy uważać osobę, wobec której istnieje zespół danych świadczących o poziomie „uzasadnionego przypuszczenia, że popełniła ona przestępstwo”. Osoba podejrzana nie jest zatem stroną postępowania, bowiem zgodnie z art. 299 § 1 k.p.k., taki status przyznany jest w postępowaniu przygotowawczym wyłącznie podejrzanemu oraz pokrzywdzonemu. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 2 lipca 2003 r., „osoba, w stosunku do której nie wydano postanowienia o przedstawieniu zarzutów, ani nie przesłuchano jej w charakterze podejrzanego po uprzednim poinformowaniu jej o treści zarzutu, może być jedynie tzw. osobą podejrzaną, niekorzystającą z uprawnień, które przysługują podejrzanemu, jako stronie procesowej”⁶. Mimo że osoba podejrzana nie ma zagwarantowanego katalogu uprawnień, które ustawa przyznaje podejrzanemu (m.in. zgodnie z pouczeniem z art. 300 § 1 k.p.k.), to wskazuje się, że dokonywanie jakichkolwiek czynności procesowych wobec niej nie może jej stawiać w gorszej sytuacji niż formalnie podejrzanego⁷, a rodzaj przysługujących

⁴ Wyrok TK z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt K 37/11, pkt III teza 3.1.2.

⁵ *Ibidem*, pkt III teza 2.2, a także wyrok TK z 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02, pkt III 3.; wyrok TK z 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04.

⁶ Postanowienie SN z 2 lipca 2003 r., sygn. akt II KK 268/02.

⁷ E. Karski, *Podejrzanym a osobą podejrzaną i ich charakter według postępowania karnego*, „Nowe Prawo” 1976, nr 5, s. 756.

uprawnień osoby podejrzanej uzależniony jest od rodzaju czynności, jakie zostały wykonane, oraz charakteru uprawnień w tym zakresie⁸.

Niezależnie od zatrzymania podejrzanego jako strony postępowania, często w praktyce dochodzi do zatrzymania osób, które nie są podejrzanymi, a co za tym idzie nie mają statusu strony oraz przysługujących jej uprawnień. Zatrzymanie spowodowane może zostać wystąpieniem uzasadnionego przypuszczenia po stronie organu dokonującego zatrzymania, że osoba popełniła przestępstwo, co *de facto* stanowić będzie pierwszą czynność podejmowaną wobec osoby w procesie karnym, które nie zostało jeszcze formalnie wszczęte. Zatrzymana osoba podejrzana nie ma na tak wczesnym etapie postępowania statusu strony, a zatem pozbawiona jest przysługujących jej uprawnień i ma wyłącznie katalog uprawnień wynikających z podjętej wobec niej czynności zatrzymania. Co szczególnie istotne, zatrzymany nie ma możliwości skierowania wniosku o obrońcę z urzędu na podstawie art. 78 § 1 k.p.k.

Z punktu widzenia uprawnienia zatrzymanego do niezwłocznego kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym i bezpośrednio z nim rozmowy oraz zagwarantowania mu możliwości skorzystania z bezpłatnej pomocy prawnej, szczególne znaczenie ma dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania (Dz.Urz. UE L 297 z 2016 r., s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 2016/1919). Z perspektywy zatrzymanego najistotniejszą kwestią, którą reguluje dyrektywa 2016/1919, jest prawo dostępu do obrony z urzędu w postępowaniu karnym dla wszystkich osób pozbawionych wolności, a więc także dla zatrzymanego i tymczasowo aresztowanego. Dyrektywa 2016/1919 formułuje prawo osoby zatrzymanej, która nie posiada wystarczających środków na pokrycie kosztów pomocy adwokata, do uzyskania pomocy obrońcy z urzędu, a więc finansowania przez państwo członkowskie pomocy adwokata, umożliwiające korzystanie z prawa dostępu do adwokata (art. 3), gdy wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości. Pomoc prawna z urzędu, zgodnie z dyrektywą 2016/1919, powinna być przyznana bez zbędnej zwłoki, najpóźniej przed przesłuchaniem jej lub przed przeprowadzeniem czynności dochodzeniowo-śledczych lub dowodowych, takich jak okazanie, konfrontacja czy odtworzenie przebiegu czynu zabronionego (art. 4 ust. 5).

Przedstawiony projekt ustawy zakłada dodanie do art. 245 k.p.k. nowego § 4 stanowiącego, że jeżeli zatrzymany chce skorzystać z uprawnienia do nawiązania w dostępnej formie kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym, a także bezpośrednio z nimi rozmowy, lub gdy z jego udziałem mają być wykonywane czynności procesowe, a nie ma adwokata lub radcy prawnego ustanowionego z wy-

⁸ R.A. Stefański, *Prawo do obrony osoby podejrzanej* [w:] *Z problematyki funkcji procesu karnego*, red. T. Grzegorzczak, J. Izydorczyk, R. Olszewski, Warszawa 2013, s. 303.

boru, przed przystąpieniem do tych czynności należy wyznaczyć zatrzymanemu adwokata lub radcę prawnego z urzędu. Wyznaczenia adwokata lub radcy prawnego może dokonać prezes lub referendarz sądowy sądu rejonowego miejsca zatrzymania lub prowadzenia postępowania, a w wypadkach niecierpiących zwłoki także innego sądu rejonowego. Co więcej, w wypadku wykonywania czynności procesowych z udziałem zatrzymanego należy wykonać te czynności z udziałem adwokata lub radcy prawnego, w tym ustanowionego z urzędu, a przesłuchanie zatrzymanego nie może się odbyć wcześniej niż 2 godziny od chwili zawiadomienia adwokata lub radcy prawnego o planowanej czynności. Przesłuchanie bez obecności adwokata lub radcy prawnego będzie dopuszczalne wyłącznie w wypadku zagrożenia zdrowia, życia lub wolności zatrzymanego lub innej osoby albo w razie potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Przyczyna ewentualnego odstąpienia od przesłuchania z udziałem adwokata lub radcy prawnego będzie musiała zostać wskazana w protokole (dodawany § 5).

Należy odnotować, że projektowana regulacja zakłada obligatoryjność wyznaczenia zatrzymanemu adwokata lub radcy prawnego z urzędu, jeżeli „z jego udziałem mają być wykonywane czynności [...], a nie ma adwokata lub radcy prawnego ustanowionego z wyboru”, a zatem z pominięciem woli samego zatrzymanego. W odniesieniu do powyższego należy podkreślić, że dysponentem realizacji prawa do obrony jest zatrzymany i w ramach swojego uprawnienia może on zdecydować o nieskorzystaniu z przysługującego mu prawa do pomocy prawnej adwokata lub radcy prawnego. Projektowana regulacja w wyżej wskazanym zakresie wprowadza *de facto* obronę obligatoryjną, co, jak się wydaje, nie było zamiarem projektodawcy.

Projektowana regulacja zakłada, że przepisy wydane na podstawie art. 517j § 2 k.p.k. będzie stosować się odpowiednio, a zatem do wyznaczenia adwokata lub radcy prawnego z urzędu zastosowanie będzie mieć tryb określony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 23 czerwca 2015 r. w sprawie sposobu zapewnienia oskarżonemu korzystania z pomocy obrońcy w postępowaniu przyspieszonym (Dz.U. poz. 920). Mimo że w § 1 tego rozporządzenia mowa o organizowaniu dyżurów adwokatów i radców prawnych w celu umożliwienia korzystania z pomocy obrońcy, należy wskazać, że będą one mieć zastosowanie do konieczności udzielenia pomocy prawnej zatrzymanemu. Zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie dyżurów, adwokaci i radcy prawni pełnią dyżury w siedzibie oraz godzinach urzędowania właściwego sądu rejonowego, ustalonych dla zapewnienia niezwłocznego rozpoznawania spraw w postępowaniu przyspieszonym. Zgodnie z § 378 regulaminu urzędowania sądów powszechnych⁹ godziny urzędowania wyznaczone są od 8:00 do 20:00 (w dni robocze, soboty i dni wolne od pracy) w sądach o limicie etatów sędziowskich i asesorskich powyżej 35,

⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. poz. 1141.

natomiast od 8:00 do 16:00 (w soboty i dni wolne od pracy) w odniesieniu do pozostałych sądów. Takie brzmienie przywołanych rozporządzeń wskazuje, że adwokaci i radcowie prawni mają obowiązek pełnienia dyżuru wyłącznie w godzinach urzędowania właściwego sądu zapewnionych dla rozpoznania sprawy w trybie przyspieszonym, a więc do godziny 20:00 lub 16:00 i po tej godzinie zwolnieni są z pełnionego dyżuru. Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że w praktyce wyznaczenie adwokata lub radcy prawnego nie będzie mogło nastąpić „niezwłocznie”, podczas gdy maksymalny czas zatrzymania osoby nie może przekroczyć 48 godzin.

2. W projekcie przewiduje się także zmianę art. 301 k.p.k., który aktualnie stanowi, że: „Na żądanie podejrzanego należy przesłuchać go z udziałem ustanowionego obrońcy. Niestawiennictwo obrońcy nie tamuje przesłuchania”. Projektodawca przewiduje zmianę art. 301 zdanie drugie k.p.k. oraz dodanie do tego przepisu zdania trzeciego, zgodnie z którymi: „przesłuchanie bez obecności obrońcy jest dopuszczalne wyłącznie w wypadku zagrożenia zdrowia, życia lub wolności podejrzanego lub innej osoby albo potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania”, a „[p]rzyczynę odstąpienia od przesłuchania z udziałem adwokata lub radcy prawnego należy wskazać w protokole”.

W doktrynie wskazuje się, że aktualne brzmienie art. 301 k.p.k. dotyczy „fundamentalnego dla podejrzanego prawa do obrony. W tym przypadku realizowane jest ono poprzez udział obrońcy w przesłuchaniu prowadzonym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym. Udział obrońcy nie jest jednak automatyczny, gdyż jest on możliwy, gdy żąda tego podejrzany. Ogromne znaczenie procesowe ma jednak to, że niestawiennictwo obrońcy nie powoduje zatamowania (zatrzymania, wstrzymania) biegu sprawy, gdyż bez tego udziału przesłuchanie może się odbyć. Przesłuchanie bez udziału obrońcy jest pełnowartościowym dowodem i podlega sędziowskiej ocenie, jak każdy inny dowód”¹⁰. Należy odnotować, że w postanowieniu z 25 marca 2021 r. Sąd Najwyższy przyjął, iż „[b]rak obrońcy podczas pierwszego przesłuchania podejrzanego w postępowaniu przygotowawczym (art. 300 i 301 k.p.k.) nie stanowi sam przez się – ze względu na treść art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 3 lit. c Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. – przeszkody do wykorzystania na rozprawie złożonych w takich warunkach jego wyjaśnień, o ile nie wystąpiła obiektywnie istniejąca podatność podejrzanego na pokrzywdzenie”¹¹.

Projektowana zmiana art. 301 k.p.k. będzie skutkować tym, że wyrażenie przez podejrzanego żądania udziału obrońcy w jego przesłuchaniu będzie powodować jego obligatoryjną obecność w toku przeprowadzania tej czynności pro-

¹⁰ A. Staszak, Komentarz do art. 301 [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, red. D. Szumiło-Kulczycka, 2022, LEX.

¹¹ Postanowienie SN z 25 marca 2021 r., sygn. akt V KK 457/20; zob. także postanowienie SN z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt III KK 327/12.

cesowej. Brak konieczności udziału obrońcy w przesłuchaniu, mimo wyrażenia takiego żądania przez podejrzanego, będzie następować wyłącznie w wypadku zagrożenia zdrowia, życia lub wolności podejrzanego lub innej osoby albo potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. W konsekwencji niestawiennictwo obrońcy podczas przesłuchania (na żądanie podejrzanego) będzie zatrzymywać bieg toczącego się postępowania przygotowawczego.

3. W art. 2 projektu zawarto przepis przejściowy, regulujący wpływ nowelizowanych przepisów na stosunki powstałe pod działaniem dotychczasowego brzmienia art. 245 i 301 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem: „1. Do postępowań wszczętych i niezakończonych w danej instancji przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. 2. Czynności procesowe, o których mowa w art. 245 § 4 i 5 ustawy zmienianej w art. 1 oraz w art. 301 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są skuteczne, jeżeli dokonano ich z zachowaniem przepisów dotychczasowych”.

Podsumowanie

- Przedstawiony projekt ustawy zakłada dodanie do art. 245 Kodeksu postępowania karnego § 4 stanowiącego, że jeżeli zatrzymany chce skorzystać z uprawnienia do nawiązania w dostępnej formie kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym, a także bezpośrednio z nim rozmowy, lub gdy z jego udziałem mają być wykonywane czynności procesowe – a nie ma adwokata lub radcy prawnego ustanowionego z wyboru – przed przystąpieniem do tych czynności należy wyznaczyć zatrzymanemu adwokata lub radcę prawnego z urzędu. Wyznaczenia adwokata lub radcy prawnego może dokonać prezes lub referendarz sądowy sądu rejonowego miejsca zatrzymania lub prowadzenia postępowania, a w wypadkach niecierpiących zwłoki także innego sądu rejonowego.
- W projekcie przewidziano również, że przy wykonywaniu czynności procesowych z udziałem zatrzymanego należy wykonać te czynności z udziałem adwokata lub radcy prawnego, w tym ustanowionego z urzędu, a przesłuchanie zatrzymanego nie może się odbyć wcześniej niż 2 godziny od chwili zawiadomienia adwokata lub radcy prawnego o planowanej czynności. Przesłuchanie bez obecności adwokata lub radcy prawnego będzie dopuszczalne wyłącznie w wypadku zagrożenia zdrowia, życia lub wolności zatrzymanego lub innej osoby albo w razie potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. Przyczyna ewentualnego odstąpienia od przesłuchania z udziałem adwokata lub radcy prawnego będzie musiała zostać wskazana w protokole (dodawany art. 245 § 5 k.p.k.).
- Należy uznać, że projektowana zmiana art. 245 k.p.k. wprowadza obligatoryjność wyznaczenia zatrzymanemu adwokata lub radcy prawnego z urzędu, jeżeli „z jego udziałem mają być wykonywane czynności procesowe [...], a nie ma

adwokata lub radcy prawnego ustanowionego z wyboru”. Co szczególnie istotne, wyznaczenie adwokata lub radcy prawnego będzie następować z pominięciem woli samego zatrzymanego. W odniesieniu do powyższego należy podkreślić, że dysponentem realizacji prawa do obrony jest zatrzymany i w ramach swojego uprawnienia może on zdecydować o skorzystaniu bądź też nieskorzystaniu z przysługującego mu prawa do pomocy prawnej adwokata lub radcy prawnego. Projektowana regulacja w wyżej wskazanym zakresie wprowadza *de facto* obronę obligatoryjną, co, jak się wydaje, nie było zamiarem projektodawcy.

■ Projektowana zmiana art. 301 k.p.k. będzie skutkować tym, że wyrażenie przez podejrzanego żądania udziału obrońcy w jego przesłuchaniu będzie powodować jego obligatoryjną obecność w toku przeprowadzania tej czynności procesowej. Brak konieczności udziału obrońcy w przesłuchaniu, mimo wyrażenia takiego żądania przez podejrzanego, będzie następować wyłącznie w wypadku zagrożenia zdrowia, życia lub wolności podejrzanego lub innej osoby albo potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania. W konsekwencji niestawienie obrońcy podczas przesłuchania (na żądanie podejrzanego) będzie zatrzymywać bieg toczącego się postępowania przygotowawczego.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1375, ze zm.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 czerwca 2015 r. w sprawie sposobu zapewnienia oskarżonemu korzystania z pomocy obrońcy w postępowaniu przyspieszonym, Dz.U. poz. 920.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. poz. 1141.

■ Prawo unijne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania, Dz.Urz. UE L 297 z 2016 r., s. 1.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2012 r., sygn. akt K 37/11.

Wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2004 r., sygn. akt V KK 194/03.
Postanowienie Sądu Najwyższego z 2 lipca 2003 r., sygn. akt II KK 268/02.
Postanowienie Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt III KK 327/12.
Postanowienie Sądu Najwyższego z 25 marca 2021 r., sygn. akt V KK 457/20.

Literatura

Karski E., *Podejrzany a osoba podejrzana i ich charakter według postępowania karnego*, „Nowe Prawo” 1976, nr 5.
Staszak A., Komentarz do art. 301 [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, red. D. Szumiło-Kulczycka, 2022, LEX.
Stefański R.A., *Prawo do obrony osoby podejrzanej [w:] Z problematyki funkcji procesu karnego*, red. T. Grzegorzczak, J. Izydorczyk, R. Olszewski, Warszawa 2013.

Inne

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, druk senacki nr 1286/IX kad.

Ilona Szczepańska-Kulik

Możliwość odebrania zwierzęcia stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia osób lub innych zwierząt¹

Possibility of taking away an animal that poses a risk to the life or health of persons or other animals

The proposed amendment to the Animal Welfare Act would add a provision that would allow an animal that poses a risk to human life or health or to other animals to be taken away, as is the case for animals subject to abuse. In the author's opinion, the prerequisites for taking away an animal as proposed seem to be too generally defined. "Creating a threat" or the perception of a threat is a subjective circumstance and should not be the only condition for issuing a decision to take away an animal. The Animal Welfare Act provides for the possibility of a forfeiture order, but this can only be made for the act to be criminalised, not for the mere 'creation of a danger to life or health' by an animal.

Keywords: animal protection, criminal law

Analizowana propozycja nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt zakłada dodanie przepisu umożliwiającego odebranie zwierzęcia stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub innych zwierząt, analogicznie jak ma to miejsce w stosunku do zwierząt wobec, których dochodzi do znęcania się. W ocenie autorki przesłanki warunkujące odebranie zwierzęcia w zaproponowanym kształcie wydają się zbyt ogólnie określone. „Stworzenie zagrożenia” czy odczucie zagrożenia jest okolicznością subiektywną i nie powinno być jedyną przesłanką warunkującą wydanie decyzji o odebraniu zwierzęcia. Ustawa o ochronie zwierząt przewiduje możliwość orzeczenia przypadku zwierzęcia, ale może ono nastąpić jedynie za czyn, który podlega penalizacji, nie zaś za samo „stworzenie zagrożenia dla życia lub zdrowia” przez zwierzę.

Słowa kluczowe: ochrona zwierząt, prawo karne

Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Prywatnego, WARSZAWA, POLSKA ■
ilona.szczepanska-kulik@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0003-2156-086X>

Przedmiot opinii

Opinia powstała w celu oceny propozycji zawartej w petycji nr BKSP-144-IX-659/22 wniesionej w interesie publicznym przez gminę Kosakowo (osobę prawną). Postuluje się w niej zmianę art. 7 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 2022, poz. 572; dalej: u.o.z.) przez dodanie ustępu 7 o treści:

¹ *Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-659/22 w sprawie nowelizacji art. 7 ustawy o ochronie zwierząt* sporządzona 27 lutego 2023 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Petycji; BAS-WAP-2415/22.

„Przepisy art. 7 ust. 1–6 stosuje się odpowiednio w postępowaniu o odebranie zwierzęcia stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub innych zwierząt”.

Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP² władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje między innymi posłom. Artykuł 32 ust. 2 regulaminu Sejmu³, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe, należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 870.

Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Podmiot wnoszący petycję proponuje zmianę art. 7 ustawy o ochronie zwierząt przez dodanie ustępu 7 umożliwiającego odebranie zwierzęcia stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub innych zwierząt (analogicznie jak ma to miejsce obecnie w stosunku do zwierząt wobec, których dochodzi do znęcania się). Podmiot wnoszący petycję wskazuje, że „[w] obecnym stanie prawnym nie ma sposobu na odebranie stwarzającego zagrożenie zwierzęcia”, a obowiązujący art. 77 Kodeksu wykroczeń⁴ nie zapewnia rzeczywistej ochrony (oraz skutku prewencyjnego) ze względu na długotrwałość postępowania.

2. Przywołany art. 7 u.o.z. przewiduje czasowe odebranie zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi, jeżeli względem zwierzęcia dochodzi do znęcania się.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990.

⁴ Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2151, ze zm.; dalej: Kodeks wykroczeń lub k.w.

Czasowe odebranie następuje w drodze decyzji administracyjnej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podejmowanej po uzyskaniu informacji od Policji, straży gminnej, lekarza weterynarii lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (art. 7 ust. 1 u.o.z.). Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu, natomiast od decyzji przysługuje prawo wniesienia odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego w terminie 3 dni od daty doręczenia decyzji (art. 7 ust. 2 i 2a u.o.z.). W przepisie przewidziano również w zaistniałych sytuacjach możliwość zastosowania tzw. trybu interwencyjnego, który umożliwia odebranie zwierzęcia właścicielowi (opiekunowi) w przypadkach niecierpiących zwłoki, jeszcze przed wydaniem decyzji (art. 7 ust. 3 u.o.z.).

Znęcanie się nad zwierzętami zostało przez ustawodawcę stypizowane jako przestępstwo i opatrzone sankcją karną w art. 35 ust. 1a u.o.z.⁵ Przepis przewiduje, że kto znęca się nad zwierzęciem podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Zapisano w nim również, że w razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1a sąd orzeka przepadek zwierzęcia, jeżeli sprawca jest jego właścicielem (art. 35 ust. 3 u.o.z.).

Odebranie zwierzęcia, wobec którego dochodzi do znęcania się, jest rozwiązaniem mającym na celu przerwanie ze skutkiem natychmiastowym sytuacji, w której zwierzę narażone jest na zaniedbywanie czy okrutnie traktowane. W orzecznictwie wskazuje się, że odebranie zwierzęcia w trybie administracyjnym można uznać za tymczasowy środek zapobiegawczy, który nie prowadzi do pozbawienia praw podmiotowych wobec zwierzęcia i powoduje jedynie utratę jego posiadania celem ochrony zwierzęcia lub zapobieżenia pogorszeniu się jego stanu w czasie, gdy toczy się postępowanie karne⁶. Jego cel polega na tym, by w sytuacji, gdy „ustali się, że zwierzę pozostaje we władaniu danej osoby i pod jej wpływem, powodującym, iż znajduje się ono w położeniu odpowiadającym znamionom przestępstwa znęcania się nad zwierzęciem [...], sytuację tę przerwać ze skutkiem natychmiastowym, odizolować zwierzę od szkodliwych dla niego warunków do czasu, gdy sąd karny wyda w sprawie orzeczenie. Odbiór zwierzęcia służy jego ochronie, pilnej potrzebie ograniczenia jego cierpień i zapobieżenia pogorszeniu się jego stanu w okresie, kiedy toczy się postępowanie karne, i tym samym nie stanowi represji względem jego właściciela przybiera-

⁵ Obecne brzmienie przepisu zostało mu nadane w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. nr 230, poz. 1373). Ustawodawca wydzielił znęcanie się nad zwierzętami jako odrębny typ przestępstwa (dotychczas zawarty w art. 35 ust. 1 u.o.z.).

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2015 r., sygn. akt II OSK 803/15. Zob. na ten temat również A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 188–189.

jącej postać bezterminowego pozbawienia władztwa nad zwierzęciem⁷. Zatem rozwiązanie zawarte w art. 7 u.o.z. reguluje instytucję czasowego odebrania zwierzęcia, wobec którego zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa znęcania się z art. 6 ust. 2 u.o.z. Czasowe odebranie odbywa się w trybie administracyjnym (w drodze decyzji administracyjnej) na podstawie decyzji właściwego wójta, burmistrza, prezydenta miasta i jest reakcją organu na niehumanitarne traktowanie zwierzęcia. W literaturze wskazuje się, że postępowanie karne, które służy wyjaśnieniu sprawy i rozstrzygnięciu, czy podejrzany, a następnie oskarżony jest winny zarzucanego mu czynu, jest często długotrwałe, zaś zwierzę, które prawdopodobnie padło ofiarą przestępstwa, powinno być do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy chronione i temu właśnie służą przepisy art. 7 u.o.z.⁸

3. Odnosząc się bezpośrednio do kwestii poruszonej w przedłożonej petycji, a zatem do propozycji zastosowania administracyjnego trybu odebrania zwierzęcia „w postępowaniu o odebranie zwierzęcia stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub innych zwierząt”, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Przesłanki warunkujące odebranie zwierzęcia w kształcie zaproponowanym przez podmiot wnoszący petycję wydają się zbyt ogólnie określone. Sformułowanie, iż zwierzę „stanowi zagrożenie” nie wskazuje przesłanek uzasadniających odebranie zwierzęcia, a odwołuje się jedynie do subiektywnego odczucia osoby, która czuje się potencjalnie zagrożona. Odebranie zwierzęcia (a zatem pozbawienie czasowego władztwa nad nim) musi być oparte na przesłankach poddających się weryfikacji (obiektywne) i w ten sposób, do pewnego stopnia, mierzalne (co nie oznacza, że pozbawione zupełnie elementu ocennego). Samo „stworzenie zagrożenia” czy odczucie zagrożenia jest okolicznością subiektywną i nie powinno być jedyną przesłanką warunkującą wydanie decyzji o odebraniu zwierzęcia. Należy zauważyć, że rozwiązanie zawarte w art. 7 u.o.z. dotyczy odebrania zwierzęcia, wobec którego dochodzi do znęcania się. Ustawodawca w art. 6 ust. 2 u.o.z. zdefiniował pojęcie znęcania się i określił katalog zachowań, które można zakwalifikować jako znęcanie się (ujęte w formie katalogu otwartego). Czasowe odebranie zwierzęcia następuje zatem w sytuacji wypełniającej znamiona znęcania się, która jest kategorią normatywną. Potrzeba dookreślenia przesłanek odebrania zwierzęcia ma tym bardziej znaczenie, że w świetle obowiązującego art. 7 u.o.z. koszty poniesione w związku z odebraniem zwierzęcia ponosi jego opiekun lub właściciel. Zatem osoby te oprócz utraty władztwa nad zwierzęciem muszą ponieść również koszty finansowe związane z czasowym umieszczeniem zwierzęcia w wyznaczonym przez organ miejscu.

Co więcej, postępowanie w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia (o którym mowa w art. 7 u.o.z.) rozstrzyga o zasadności odizolowania zwierzęcia

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2015 r., sygn. akt II OSK 803/15. Zob. na ten temat również G. Manjura-Niskiewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, 2021, Legalis, komentarz do art. 7, pkt 2.

⁸ K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, 2021, LEX, komentarz do art. 7.

w związku z zaistniałą sytuacją faktyczną. Postępowanie to nie rozstrzyga jednak zagadnienia, czy dotychczasowy właściciel utraci prawo własności nad zwierzęciem. To zagadnienie rozstrzygane jest w postępowaniu karnym o znęcanie się nad zwierzęciem (art. 35 ust. 2 u.o.z.; w tym znaczeniu postępowanie administracyjne pełni funkcję akcesoryjną względem postępowania karnego toczącego się na podstawie art. 35 ust. 1a u.o.z.)⁹. W zależności od rezultatów postępowania karnego sąd orzeka przepadek zwierzęcia lub nie. Postępowania te są zatem w dużej mierze powiązane (przesłanką warunkującą wszczęcie zarówno jednego, jak i drugiego postępowania jest znęcanie się nad zwierzęciem). Tymczasem wprowadzenie rozwiązania proponowanego w petycji oznaczałoby możliwość odebrania zwierzęcia w trybie administracyjnym bez uregulowania kwestii przepadku zwierzęcia. Takie rozwiązanie stałoby w sprzeczności z art. 46 Konstytucji RP, który wskazuje, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w sytuacjach wskazanych w ustawie i w drodze orzeczenia sądu. Samo „stworzenie zagrożenia dla życia lub zdrowia” przez zwierzę nie jest czynem, który podlega penalizacji i którego popełnienie wiązałoby się z możliwością orzeczenia środka karnego w postaci przepadku. Czynem podlegającym penalizacji mogłoby być jedynie zachowanie się człowieka związane z opieką nad zwierzęciem. Zatem w tym zakresie postępowanie administracyjne i postępowanie karne nie tworzyłyby spójnego rozwiązania.

Na zakończenie należy odnieść się do argumentu zawartego w petycji, że „[w] obecnym stanie prawnym nie ma sposobu na odebranie stwarzającego zagrożenie zwierzęcia”, a regulacja zawarta w art. 77 k.w. „nie zapewnia rzeczywistej ochrony”. Przywołany art. 77 k.w. stanowi: „§ 1. Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany. § 2. Kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany”.

Przepis przewiduje obowiązek zapewnienia odpowiedniej pieczy nad zwierzętami i penalizuje postępowanie polegające na niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierząt. Jak wskazuje się w literaturze, przez trzymanie należy rozumieć każde fizyczne władztwo nad zwierzęciem, niezależnie od tytułu prawnego. „Wykroczenia, o których mowa, mogą być rozciągnięte w czasie do tego stopnia, że przybiorą postać wykroczeń trwałych, np. w sytuacji gdy pies przez dłuższy czas biega samopas”¹⁰. Wskazany

⁹ Szerzej na ten temat: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 września 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 426/22; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 644/18.

¹⁰ M. Kulik, Komentarz do art. 77 [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, 2019, Legalis, nb 9.

wykroczeniem objęte są czyny z narażenia na niebezpieczeństwo abstrakcyjne, co oznacza, że w wyniku niezachowania ostrożności w utrzymaniu zwierzęcia nie musi nastąpić szkoda, ani nawet rzeczywiste niebezpieczeństwo jej wystąpienia¹¹. Cytowany art. 77 k.w. uzyskał aktualną treść na skutek nowelizacji w 2018 r.¹². Ustawodawca dokonał w niej zaostrenia sankcji karnej za wskazany w przepisie czyn (dotychczas przepis przewidywał karę grzywny do 250 złotych lub karę nagany, ustawodawca zmienił sankcję na karę ograniczenia wolności, karę grzywny do 1000 złotych lub karę nagany). Jak zapisano w uzasadnieniu projektu ustawy, zaostrenie sankcji grożącej za wskazane wykroczenie było umotywowane powtarzającymi się przypadkami ataku zwierząt pozostawionych bez opieki¹³. Ustawodawca dostrzegł zatem potrzebę usankcjonowania w odpowiednim zakresie zachowania polegającego na niezachowaniu dostatecznych środków ostrożności przy trzymaniu zwierząt. Penalizując zachowanie polegające na stworzeniu niebezpieczeństwa związanego z trzymaniem zwierzęcia, ustawodawca dąży do zapewnienia bezpieczeństwa dla osób trzecich, które mogą być zagrożone zachowaniem zwierzęcia. Należy natomiast przyznać, że w art. 77 k.w. nie przewidziano możliwości zastosowania środka karnego w postaci przypadku przedmiotu (stąd też nie odnosi się on do kwestii prawa własności nad zwierzęciem). Co za tym idzie, nie przewidziano w nim również możliwości dokonania tymczasowego zajęcia przedmiotu w toku postępowania¹⁴, które mogłoby zapewnić podobny skutek jak odebranie zwierzęcia, o którym mowa w art. 7 u.o.z. W tym zakresie możliwe byłoby rozważenie znowelizowania art. 77 k.w., jeżeli ustawodawca uzna to za zasadne.

Wnioski

Propozycja zawarta w treści petycji w zaproponowanym kształcie (polegająca na wprowadzeniu rozwiązania umożliwiającego odebranie zwierzęcia „stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub innych zwierząt”) budzi wątpliwości. Są one związane przede wszystkim ze zbyt ogólnie określonymi przesłankami uzasadniającymi odebranie zwierzęcia w trybie administracyjnym (opartymi na subiektywnym odczuciu zagrożenia). Ponadto propozycja zawarta w petycji nie reguluje (nie rozstrzyga) kwestii prawa własności nad odebrany zwierzęciem. Odjęcie prawa własności może nastąpić jedynie na skutek prawo-

¹¹ *Ibidem*, nb 2.

¹² Nowelizacja dokonana ustawą z 4 października 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2077.

¹³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2557/VIII kad., s. 9–10.

¹⁴ W trybie art. 48 ustawy z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1124.

mocnego orzeczenia sądu (w tym sądu karnego). Zgodnie z zasadami odpowiedzialności w prawie wykroczeń odpowiedzialność za wykroczenie może zaktualizować się jedynie wówczas, gdy sprawca dopuści się czynu. Zamiary, poglądy albo inne okoliczności wewnętrzne mogą mieć znaczenie dla odpowiedzialności wykroczeniowej jedynie wówczas, gdy uzewnętrzną się w czynie¹⁵. Z tego względu, choć Kodeks wykroczeń przewiduje możliwość orzeczenia przepadku, to może ono nastąpić jedynie za czyn, który podlega penalizacji, nie zaś za samo „stworzenie zagrożenia dla życia lub zdrowia” przez zwierzę.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2151, ze zm.
Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. 2022, poz. 572.
Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1124.
Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. nr 230, poz. 1373.
Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 870.
Ustawa z 4 października 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2077.
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990.

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2015 r., sygn. akt II OSK 803/15.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 644/18.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 września 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 426/22.

Literatura

- Kulik M., Komentarz do art. 1, art. 77 [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, 2019, Legalis.

¹⁵ M. Kulik, Komentarz do art. 1 [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, 2019, Legalis, nb 7.

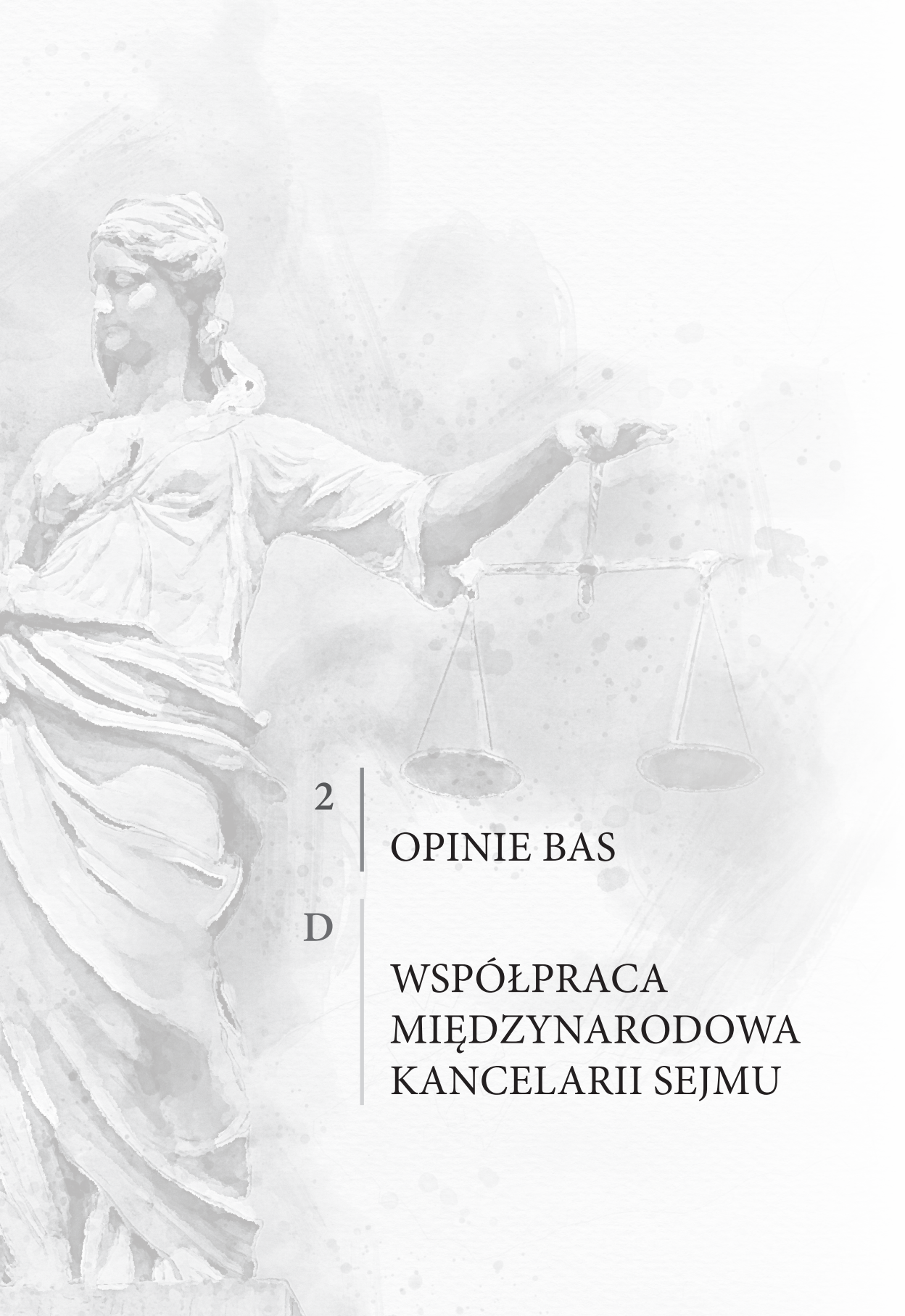
Kuszelewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, 2021, LEX.

Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

Manjura-Niskiewicz G., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, 2021, Legalis.

Inne

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw,
druk sejmowy nr 2557/VIII kad.



2

OPINIE BAS

D

WSPÓŁPRACA
MIĘDZYNARODOWA
KANCELARII SEJMU

Mirosław Sobolewski

Renewable energy power plants¹

Elektrownie wykorzystujące energię odnawialną

The opinion presents the regulatory conditions related to the launch of installations using renewable energy sources, including wind and photovoltaic installations. The conditions related to obtaining permits in the investment process and environmental requirements were analysed, such as the need to conduct an environmental impact assessment. Progress in the transposition into national law of the requirements of Directive 2018/2001/EU (REDII Directive) was assessed.

Keywords: energy, environmental protection

W opinii przedstawiono uwarunkowania regulacyjne związane z uruchomieniem instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, w tym instalacji wiatrowych i fotowoltaicznych. Przeanalizowano uwarunkowania związane z uzyskaniem pozwoleń w procesie inwestycyjnym oraz wymogi środowiskowe, m.in. konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Oceniono postępy w transpozycji do prawa krajowego wymogów wynikających z dyrektywy 2018/2001/EU (dyrektywa REDII).

Słowa kluczowe: energia, ochrona środowiska

Ekspert ds. systemu gospodarczego Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych,
Zespół Studiów Ekonomicznych, WARSZAWA, POLSKA ■
miroslaw.sobolewski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0003-4480-1478>

1. Is the construction and operation of renewable energy power plants regulated? Which is the level of regulation? Please, indicate the law or regulation, which your answers are based on.

The development of renewable energy sources (RES) in Poland has become one of the essential goals of the Polish energy policy. Under EU legislation, Poland is obliged to achieve renewable energy targets: for 2020 the target value was set as a 15 per cent renewable energy share in final energy consumption. For 2030, the Polish government committed to reach a 21–23 per cent share of renewable energy in the gross final energy consumption.

The regulatory framework for renewable energy development is composed of a number of statutes (the Acts) and secondary legislation. The general rules are

¹ *Renewable energy power plants (ECPRD Request no. 5523)* prepared on August 17, 2023 as part of cooperation in The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (Europejskie Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji); BAS-WASiE-1650/23.

provided in the Energy Law. The Energy Law sets forth the rights and obligations of market participants as well as the powers and obligations of the administrative authorities (such as the President of the Energy Regulation Office). The Energy Law stipulates the rules of conducting business activities in the energy market in Poland by regulating the terms of grid connection to the transmission and distribution grid as well as by regulating the requirements regarding obtaining the energy licences necessary to conduct business activity (e.g. in electricity generation). In the case of the renewable energy sector, the key statute regulating the rights and obligations of the renewable energy investors is the Act on Renewable Energy Sources, which *inter alia* sets the subsidy schemes (i.e. green certificates, the auction system) supporting RES generation. There are also more specialized regulations focused on sectoral issues, like the Wind Farm Act. Acts of Parliament (statutes) are not the only source of law regulating the energy market in Poland. Technical aspects are usually regulated in secondary legislation such as regulations, which are issued by government bodies. In the case of renewable energy, the issuing body is usually the Ministry of Climate and Environment or the Minister of Infrastructure.

The most important statutes regarding renewable energy sources include:

- Act of April 10, 1997 – Energy Law (Journal of Laws of 2022, item 1385, as amended)² and executive regulations to this Act,
- Act of February 20, 2015 on renewable energy sources (Journal of Laws of 2023, item 1436, as amended)³ and executive regulations to this Act,
- Act of 20 May 2016 on investments in wind farms (Journal of Laws of 2021, item 724, as amended)⁴,
- Act of August 25, 2006 on biocomponents and liquid biofuels (Journal of Laws of 2022, item 403, as amended)⁵,
- Act of November 21, 2008 on supporting thermal modernization and renovations and on the central register of emissivity of buildings (Journal of Laws of 2022, item 438, as amended)⁶,
- Act of April 27, 2001 – Environmental Protection Law (Journal of Laws of 2022, item 2556, as amended)⁷,
- Act of 3 October 2008 on the provision of information on the environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessments (Journal of Laws of 2023, item 1094, as amended)⁸,

² <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970540348>.

³ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20150000478>.

⁴ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160000961>.

⁵ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20061691199>.

⁶ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20082231459>.

⁷ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20010620627>.

⁸ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20081991227>.

- Act of July 7, 1994 – Construction Law (Journal of Laws of 2023, item 682, as amended)⁹.

At the end of May 2023, the total installed capacity of RES in Poland amounted to 24 951 MW and accounted for over 40% of the total installed capacity in the entire energy sector. In 2022 over 5.5 GW of RES capacity was added to the national power grid. In 2023 so far, Poland added around 2.3 GW of RES capacity. The dominant technology is solar photovoltaic with the total capacity of 13 926 GW (including more than 1.27 million self-consumers with micro-installations (<50 kW) with a capacity of 9 630 GW). The second dynamically developing clean energy technology in Poland is onshore wind energy with an installed capacity exceeding 8.71 GW as of May 2023.

2. If answer to the question 1 is yes, in which cases is a license required? Are there other cases in which a simple communication to the public authority or other kind of regulation is required?

Any business activity concerning the production of energy in renewable energy source plants is subject to licensing, with the exception of micro or small plants and plants producing electricity exclusively from agricultural biogas, including cogeneration, and exclusively from bioliquids. As stipulated by the Energy Law, the authority to grant licenses has been conferred to the President of the Energy Regulation Office (*Urząd Regulacji Energetyki*).

Pursuant to the provisions of the RES Act, the obligation to obtain a license does not apply to the generation of electricity:

1) in a micro-installation, which is a RES installation with a total installed electrical capacity of not more than 50 kW, connected to a power grid with a rated voltage lower than 110 kV or with a combined heat output of not more than 150 kW, in which the total installed electrical capacity is not more than 50 kW;

2) in a small installation, which is the RES installation with a total installed electrical capacity of more than 50 kW and not more than 1 MW, connected to a power grid with a rated voltage lower than 110 kV, or with a combined heat capacity of more than 150 kW and less than 3 MW, in which the total installed electrical capacity is more than 50 kW and not more than 1 MW;

3) exclusively from agricultural biogas, including cogeneration (simultaneous generation of heat and electricity or mechanical energy during the same technological process);

4) exclusively from bioliquids.

It is worth noting that according to the amendment to the Renewable Energy Sources Act (so-called “UC99”), which is being currently proceeded in the Parliament, the above-mentioned threshold for solar photovoltaic installation will

⁹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19940890414>.

be increased to a capacity of up to 150 kW. Such a solution will substantially cut the regulatory burden on small investors.

The necessary formal requirements in the RES project development include several major stages: environmental permitting and planning (zoning) arrangements, ancillary permits, construction permit(s), and permit(s) for use. The permit-granting process varies to a certain extent depending on technology:

Large-scale solar photovoltaic projects

The developer has to obtain the following permits:

- Grid connection permit
- Environmental permit
- Spatial-planning permit
- Building permit
- Concession (optional)

If a developer is going to build a solar PV farm in Poland, it is necessary to obtain the information about the grid connection capacity from the local Distribution System Operator (DSO). Usually, such data is available on DSO's website. Secondly, the developer has to verify whether it is located in an area covered by a form of environmental protection, in accordance with the dedicated acts and regulations. Such a decision is issued by the local administration body, like a commune head, mayor or city president, after consultation with the Regional Director for Environmental Protection. Subsequently, the developer has to obtain a zoning permit – the investment has to comply with the local spatial plan. The next step is to obtain a building permit. If the installed capacity of the installation exceeds 1 MW, obtaining the concession in accordance with the Energy Law is mandatory. If the capacity of the installation is lower than or equal to 1 MW, then it is necessary to register in the *Register of small-scale energy generators* (except for micro-installations).

Onshore wind energy

The developer must obtain the following permits:

- Grid connection permit
- Environmental permit
- Spatial-planning permit
- Building permit
- Concession
- Provide an adequate distance between households
- Mark the turbine as an aviation obstacle

If a developer intends to build an onshore wind farm, first, similarly like in large-scale solar PV projects, it is necessary to obtain the information about the local grid connection capacity. Then, the developer has to make sure that the distance between the wind turbine and households complies with the national law. Furthermore, the developer has to obtain the environmental, building and zoning permit, concession, and marking of the wind turbine as an aviation obstacle.

3. What are the necessary requirements to obtain a license? Which public authorities are authorized to grant licenses? Which projects require an EIA?

The obligation to obtain a licence (concession) for energy generation depends on the capacity of power plant. RES power plants are subject to the concession if they exceed the installed capacity threshold – in accordance with Article 3 of the Act on RES, only micro and small installations do not have to obtain the concessions. If the capacity of such installation does not exceed 1 MW – it is enough to enter it into the *Register of small-scale energy generators*. If the installed capacity exceeds the 1 MW threshold, then obtaining the concession (license) is mandatory.

The authority issuing concessions for energy generation in renewable energy installations is the President of the Energy Regulatory Office.

According to Art. 33 sect. 1 of the Energy Law, the President of the Energy Regulatory Office grants a license to an applicant who:

1) has their registered office or place of residence in the territory of a Member State of the European Union, the Swiss Confederation, a Member State of the European Free Trade Association (EFTA) – party to the Agreement on the European Economic Area or Turkey;

2) has financial resources in the amount that guarantees proper performance of the activity or is able to document the possibility of obtaining them;

3) has the technical capabilities to ensure proper performance of the activity;

4) ensures the employment of persons with appropriate professional qualifications referred to in Art. 54 of the RES Act;

5) obtained a decision on land development and development conditions or a decision on determining the location of an investment in the construction of a nuclear power facility, referred to in the Act of 29 June 2011 on the preparation and implementation of investments in the field of nuclear power facilities and accompanying investments;

6) is not in arrears with the payment of taxes constituting the income of the state budget, with the exception of cases where he obtained the exemption provided for by law, deferral, distribution into instalments of tax arrears or tax or withholding the execution of the decision of the competent tax authority in its entirety.

Environmental Impact Assessment (EIA)

One of the critical stages in the permitting procedure is obtaining a decision on environmental conditions (ED). The majority of the renewable energy projects require it. It is necessary for any investment that may affect the environment (either always or potentially). The obligation to obtain ED covers all wind farms. However, regarding photovoltaics, the obligation applies to farms with an area of more than 0.5 hectare in protected areas and more than 1 hectare in other areas. The ED is issued mostly by the mayor of a municipality (Polish: *prezydent, burmistrz, wójt*) or the Regional Director of Environmental Protection. The administrative body issues the decision based on an analysis of the environmental

impact of the installation. The ED may be used for six years, with the possibility of extension to 10 years. Within this period, the investor shall apply for an investment decision (building permit).

The environmental permitting process is based on the Environmental Impact Assessment Directive. The provisions of the Directive are implemented by the Regulation of the Council of Ministers of September 10, 2019 on projects that may have a significant impact on the environment (Journal of Laws, item 1839, as amended)¹⁰. According to this regulation the list of RES that require mandatory EIA includes the following installations:

- para 2 sect. 1 point 5 – using wind energy to generate electricity
 - a) with a total power plant nominal capacity of not less than 100 MW,
 - b) located in the maritime areas of the Republic of Poland,
- para 3 sect. 1 point 5 – hydro power plants,
- para 3 sect. 1 point 6 – using wind energy to generate electricity, other than those listed in para 2 sect. 1 point 5:
 - a) located in areas covered by the forms of nature protection referred to in Art. 6 sect. 1 points 1–5, 8 and 9 of the Act of 16 April 2004 on nature protection (Journal of Laws of 2018, items 1614, 2244 and 2340 and of 2019, items 1696 and 1815), excluding installations intended solely for powering road and railway signs, devices controlling or monitoring road or railway traffic, navigation signs, lighting devices, billboards and advertising boards,
 - b) with a total height of not less than 30 m,
 - para 3 sect. 1 point 54 – industrial development, including development with photovoltaic systems, or storage, along with the accompanying infrastructure, with a building area of not less than:
 - a) 0.5 ha in areas covered by forms of nature protection referred to in Art. 6 sect. 1 points 1–5, 8 and 9 of the Act of 16 April 2004 on nature conservation or in the buffer zone of the forms of nature protection referred to in Art. 6 sect. 1 points 1–3 of this Act,
 - b) 1 ha in areas other than those listed in point (a);

In addition, depending on the parameters of the RES installation, there are also other projects that may qualify under other provisions of the EIA regulation, in particular:

geothermal:

- para 3 section 1 point 44 lit. c and d – prospecting for and appraisal of mineral deposits using the borehole method with a depth of more than 1,000 m in water intake protection zones, in inland water reservoir protection areas, in areas covered by forms of nature protection and buffer zones, and 5,000 m outside these zones and areas;

¹⁰ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190001839>.

biogas plants:

- para 2 sect. 1 point 47 – installations for processing within the meaning of Art. 3 sect. 1 point 21 of the Act of 14 December 2012 on waste other than those mentioned in points 41 and 46, including landfills other than those mentioned in point 41, which can accept waste in an amount of not less than 10 t per day or with a total capacity not less than 25,000 t, excluding installations for the production of agricultural biogas within the meaning of Art. 2 point 2 of the Act of February 20, 2015 on renewable energy sources (Journal of Laws of 2018, item 2389, as amended),
 - para 3 sect. 1 point 47 – installations for the production of fuels from plant products, excluding installations for the production of agricultural biogas within the meaning of Art. 2 point 2 of the Act of 20 February 2015 on renewable energy sources, with an installed electrical capacity of not more than 0.5 MW or producing an equivalent amount of agricultural biogas used for purposes other than electricity production,
 - para 3 sect. 1 point 54 – industrial buildings, including buildings with photovoltaic systems, or warehouses, together with the accompanying infrastructure, with a building area of not less than:
 - a) 0.5 ha in areas covered by forms of nature protection referred to in Art. 6 sect. 1 points 1–5, 8 and 9 of the Act of 16 April 2004 on nature conservation or in the buffer zone of the forms of nature protection referred to in Art. 6 sect. 1 points 1–3 of this Act,
 - b) 1 ha in areas other than those listed in point (a); and,
 - para 3 sect. 1 point 82 – installations related to processing within the meaning of Art. 3 sect. 1 point 21 of the Act of 14 December 2012 on waste, other than those listed in para 2 sect. 1 points 41–47, excluding installations for the production of agricultural biogas within the meaning of Art. 2 point 2 of the Act of 20 February 2015 on renewable energy sources, with an installed electric power of not more than 0.5 MW or producing an equivalent amount of agricultural biogas used for purposes other than electricity production, as well as places for surface retention of waste and recultivation landfills;
- hydro power plants:
- para 2 sect. 1 point 35 – dams or other devices intended for retention and permanent retention (collection) of not less than 10 million m³ of new or additional water mass,
 - para 2 sect. 1 point 36 – damming structures with a water damming height of not less than 5 m,
 - para 3 sect. 1 point 69 – damming structures other than those listed in para 2 section 1 points 35 and 36:
 - a) in areas covered by the forms of nature protection referred to in Art. 6 sect. 1 points 1–5, 8 and 9 of the Act of 16 April 2004 on nature conservation, or in the buffer zone of the forms of nature protection referred to in Art. 6 sect.

1 points 1–3 of this Act, with the exception of damming structures with a water damming height of less than 1 m, implemented on the basis of a protection plan, plan of protective tasks or protective tasks established for a given form of nature protection,

b) if damming concerns natural watercourses on which there are no damming structures,

c) if there is another damming structure within a radius of less than 5 km on the same watercourse or a watercourse connected to it, d) with a water damming height of not less than 1 m.

4. Are there any protected sites (e.g. World Heritage Sites, protected sites) where construction of such implants is not allowed?

All development proposals that could lead to projects which may affect the Outstanding Universal Value of a World Heritage Site, including renewable energy projects, should be submitted by States Parties to the World Heritage Committee via the Secretariat to the Convention. Proposals should be submitted before a decision on their funding, permitting or implementation is taken by the State Party, in line with Paragraph 172 of the Operational Guidelines.

The State Party submits Terms of Reference, Scoping Reports and Draft Environmental Reports for review to the UNESCO World Heritage Centre. The Draft Environmental Report must include a separate chapter on the proposal's likely impacts on the Outstanding Universal Value of the particular site, also in the case of construction and operation of renewable energy power plants.

In the view of the above, proposals for the construction of plants which may adversely affect a natural World Heritage Site are not prohibited *per se*, but must be subject to a comprehensive and rigorous Environmental Assessment process prior to considering whether to grant consents and licenses.

Regarding the highest level of nature conservation sites in Poland – national parks and nature reserves, national regulations on investment processes and nature protection apply to the construction of renewable energy power plants. Constructions that are not related with a need of these sites, including RES power plants, are forbidden. Under certain circumstances, the nature conservation authority (Minister of Environment in national parks and General Director for Environmental Protection or regional director for environment protection in nature reserves), may grant a derogation for the construction, only if a project is evaluated and found as not causing a negative impact on nature resources as well as landscape. Nature protection act defines that derogation may be considered for the purpose of: (1) nature protection, to carry out scientific research, for educational, cultural, tourist, recreational, sports or religious cult purposes – if it will not have a negative impact on the nature of the national park or (2) public-purpose linear investments or public-purpose investments in the field of communications – only if there are no alternatives and nature compensation measures are

applicable. This means regular RES power plants will be very rarely allowed to be constructed in national parks and nature reserves.

In Poland, there are a number of forms of nature protection with different levels of protection. Most of them have prohibitions preventing the implementation of various types of investments, including investments related to the production of energy from renewable sources. However, these are prohibitions of a general nature and apply to various investments. In some cases, the issue of the location of the investment may depend on the results of the environmental impact assessment and the demonstration of no negative impact on the natural and landscape values of a given protected area. Only wind farms with a capacity of more than 50 kW are a special case, with regard to which additional, special restrictions apply, as specified in the Act on investments in wind farms. According to Art. 4c of this Act, it is forbidden to locate wind farms in the areas of national parks, nature reserves, landscape parks and Natura 2000 areas, and additionally, a protective buffer has been established for the construction of a wind farm – in the case of a national park, the distance of the wind farm must be equal to or greater than ten times the total height of the wind farm, and in the case of a nature reserve, the wind farm may be located at a distance of not less than 500 meters.

5. Has the Renewable Energy Directive 2018/2001/EU RED II been implemented in your country? if so, how?

Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (RED II) has so far been partially implemented into the Polish legal system, e.g. by the Act of October 29, 2021 amending the Act on renewable energy sources and certain other acts (Journal of Laws of 2021, item 2376, as amended), which aims at the implementation of Art. 2 point 15 and Art. 21 sect. 1 and 4–6 of the Directive RED II).

Legislative work is currently underway to further transpose the provisions of the RED II Directive into the Polish legal system. The ongoing “UC99” amendment to the Act on Renewable Energy Sources (*druk sejmowy* [Sejm paper] 3279)¹¹ includes several legal provisions, which fulfil the RED II implementation in scope of biomethane, energy clusters, guarantees of origin and National Contact Point. This amendment is at an advanced stage of the legislative process – in June 2023 it was adopted by the Sejm (lower house of the Polish Parliament) and in July by the Senate (higher house of the Parliament). Currently it is waiting for the final adoption by the Sejm.

In addition, the draft act amending the Act on biocomponents and liquid biofuels and some other acts (UC110) is currently being processed in the government process. It will implement the RED II directive with regard to the use of low-emission fuels and electricity in transport.

¹¹ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3279>.

Bibliography

Legal Acts

■ National law

Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. 2023, poz. 682, ze zm.

Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1385, ze zm.

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2556, ze zm.

Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. 2023, poz. 1336.

Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 403, ze zm.

Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1094, ze zm.

Ustawa z 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, t.j. Dz.U. 2022, poz. 438, ze zm.

Ustawa z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz.U. 2023, poz. 595, 1688.

Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1587, 1597.

Ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1436.

Ustawa z 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2376 ze zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. poz. 1839, ze zm.

■ European Union Law

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE L 26 z 28 stycznia 2012 r., s. 1.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych w transporcie, Dz.Urz. UE L 328 z 4 stycznia 2019 r., s. 82.

Other

Projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, nr projektu UC110, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-biokomponentach-i-biopaliwach-cieklych-oraz-niektorych-innych-ustaw4>.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3279/IX kad.

Justyna Osiecka-Chojnacka

Providing representatives of national and ethnic minorities with multilingual education¹

Zapewnienie przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych wielojęzycznej edukacji

The article presents the approach implemented in Poland to provide representatives of national and ethnic minorities with multilingual education. This issue is integral to both education and minority policies. The basic principle is that the school, at the request of parents, is obliged to provide students with the maintenance of their sense of national, ethnic, linguistic and religious identity, in particular the study of language and their own history and culture.

Keywords: national and ethnic minorities, education

W artykule przedstawiono realizowane w Polsce podejście do zapewnienia przedstawicielom mniejszości narodowych i etnicznych wielojęzycznej edukacji. Zagadnienie to jest integralnie związane zarówno z polityką oświatową, jak i mniejszościową. Podstawową zasadą jest to, że szkoła, na wniosek rodziców, zapewnia uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury.

Słowa kluczowe: mniejszości narodowe i etniczne, edukacja

Ekspert ds. społecznych Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych,
Zespół Studiów Społecznych, WARSZAWA, POLSKA ■
justyna.osiecka@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0009-0003-0386-3565>

In response to ECPRD Request No. 5099 regarding “State Policy on Multilingual Education” the Bureau of Research provides the following information:

1. What does the policy on multilingual education envisage? How is it planned and implemented?

In Poland, solutions related to multilingual education are part of the implementation of educational policy and policy towards national minorities. There are national provisions on the teaching of minority languages. Poland has also ratified the European Charter for Regional or Minority Languages (in 2009).

¹ *State Policy on Multilingual Education (ECPRD No. 5099)* prepared on August 17, 2023 as part of cooperation in The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (Europejskie Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji); BAS-WASiE-1132/22.

The right of minorities to protect, preserve and develop their cultural identity is guaranteed by the Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997 (Article 35)² and the Act of 6 January 2005 on the Ethnic and National Minorities and on the Regional Language³. The Act identifies 9 national minorities: Belarusian, Czech, Lithuanian, German, Armenian, Russian, Slovak, Ukrainian and Jewish; 4 ethnic minorities: Karaim, Lemko, Romany and Tatar and one community using the regional language of the Kashubians. The latter defines tasks and powers of the state administration and local government units (LGUs) with respect to the exercise of the rights of ethnic and national minorities.

The ethnic and national minorities exercise their rights to learning the minority language or education in the minority language and learning the history and culture of the minority in accordance with the principles laid down in the School Education Act of 7 September 1991. Pursuant to Article 13 of the School Education Act, a public school enables pupils to preserve their national, ethnic, linguistic and religious identity and, in particular, to learn their history and culture. Detailed organizational solutions are specified in the Regulation of the Minister of National Education of 18 August 2017 on the conditions and arrangements for public nursery schools, schools and other public institutions to perform tasks aimed at preserving a sense of national, ethnic and linguistic identity of pupils/students from national and ethnic minorities and the community speaking the regional language. At parents' request, the teaching may be organised in separate groups, classes and schools' groups, classes and schools with additional language, history and culture classes, and in interschool teaching units.

The issue of state policy on minority education is the subject of meetings of the Joint Commission of the Government and National and Ethnic Minorities, comprising representatives of the national authorities, as well as of the regional or minority language speakers.

2. What state programs have been developed in your country in this direction and what is their effectiveness?

As indicated above, the policy on minority bilingual education is not implemented in the form of programmes. The exception is The Programme for Social and Civic Integration of the Roma Community⁴. Organisational measures of the programme concerning education are as follows: establishing a network of teachers supporting the education of Roma pupils, creating scholarship sys-

² Text in English: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

³ Text in English: <https://www.gov.pl/attachment/f6197e7c-2c12-45e5-8fa2-77dcb3b9657c>.

⁴ The Programme for Social and Civic Integration of the Roma Community in Poland for 2021–2030 is the fourth strategy for the improvement of the situation of the Roma ethnic minority in Poland. See more: <https://www.gov.pl/attachment/2f8296d9-80d5-4236-a6a8-3e22260e38f1>.

tems at all levels of education, setting up post-graduate studies of Roma history and culture, etc. Nearly two decades of state action aimed at the Roma enabled the emergence of a group of teachers and school counsellors well-versed in the specifics of this ethnic group. This strategy encourages teachers to construct different types of educational and methodological materials, both to support the special educational needs of Roma pupils more effectively, learn about this culture and to offer methodological support for teachers. Under the Integration Programme for 2021–2030, it will be possible to publish and disseminate such materials. There are funds allowing for hiring a Roma school mediator, a learning support teacher assisting these children in education, as well as organising extra-curricular activities, adequate to the diagnosed problems of the pupils. As part of the measures implemented under this strategy, the Ministry of the Interior and Administration, in cooperation with the Ministry of National Education and other state agencies, will incentivise LGUs to allocate these funds towards the aforementioned forms of direct support for the education of Roma pupils.

3. What methodology is bilingual education based on in ethnic minority schools?

There are no centrally defined documents, recommendations concerning the methodology of bilingual teaching. The Centre for Education Development organises conferences on these issues, the Education Offices organise training for teachers. Some national minority associations will be involved in the preparation of methodological materials and teacher training. An example is the association of the German minority (Pol. *Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim*, Die Sozial-Kulturelle Gesellschaft der Deutschen im Opperlner Schlesien)⁵.

It is worth to notice that:

- the core curriculum for regional or minority languages exists as a separate document, which is, along with the core curricula for all other school subjects, part of the general regulation for all types of schools (Regulation of the Minister of National Education of 30 January 2018 on the core curriculum for general education in general secondary schools, technical secondary schools and stage II sectoral vocational schools). The core curriculum for regional or minority languages has been continuously extended. The current core curriculum that has been implemented since the school year 2017/18 covers all education levels from pre-primary to upper secondary level. Some new elements include more emphasis on the cultural component in the teaching of regional or minority languages. Accordingly, learning a language of a national or ethnic minority aims to provide students with linguistic, literary and

⁵ <https://skgd.pl/dzialalnosc-kulturalno-oswiatowa/dwujezyczne-szkolnictwo/>.

cultural competences as well as with an awareness of their own national or ethnic identity⁶.

- all teaching materials used in schools, including those related to teaching a minority language, are subject to substantive evaluation and approval for use (Regulation of the Minister of National Education of 1 March 2017 of 3 October 2019 on the approval of textbooks for the use in school).

4. What state programs have been developed to increase the effectiveness of bilingual teaching in your country, what methodology and models do you use in this regard?

Please see answer 2.

5. What are the main challenges of bilingual teaching in your country and how are they overcome?

In Poland, the network of schools with instruction in national and ethnic minority languages is unevenly distributed, which is due to the number and dispersion of these groups resulting largely from historical conditions. The network of schools teaching national and ethnic minority languages remains basically unchanged. Noteworthy is the increased interest in teaching German and Kashubian⁷. The situation of minorities varies considerably. The provision of textbooks and teacher training remain issues of concern for most of them⁸.

The Supreme Audit Office found problems concerning: teaching of the minority language and other classes without parents' written applications, failure to observe the required number of hours of compulsory classes in the minority language, use in the education process of curricula and school textbooks for teaching the minority language and history as well as geography of the country of origin of national minorities, which did not have the required approval for using them at school issued by the Minister of Education, and moreover, incomplete

⁶ See: *The Teaching of Regional or Minority Languages in Schools in Europe*, Eurydice report, European Commission/EACEA/Eurydice, 2019, https://eurydice.org.pl/wp-content/uploads/2019/09/minority_languages_en.pdf.

⁷ The number of German minority pupils increased from 37,679 in 2009/2010 to 57,522 in 2017/2018. The number of Kashubian minority pupils increased from 9776 in 2009/2010 to 19,828 in 2017/2018, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/oswiata/informacje-dotyczace-o/8128,Nauczanie-jezykow-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-oraz-jezyka-regionalnego-n.html>.

⁸ *Poland: Further measures needed to implement the European Charter for Regional or Minority Languages*, 17 December 2021, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/poland-further-measures-needed-to-implement-the-european-charter-for-regional-or-minority-languages>. Third evaluation report on Poland, Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages, 1680a4e7ee (coe.int).

implementation of the content of teaching history and geography of the origin country of national minorities or lack of their introduction.

6. How is the multilingual policy being developed to overcome the challenges existing in teaching state language to the ethnic minorities?

There are no separate centrally defined plans in this regard. Schools, local government bodies and local education authorities (*kuratoria*) are committed to the best implementation of laws.

7. What incentive mechanisms are there with regard to the integration of ethnic minority students and teachers into the school? How is carried out the training of teachers, preparation of new staff to provide proper multilingual education ?

School principals are responsible for the integration of ethnic minority students and teachers into the school. Various entities can organize training for teachers (local education authorities, minority association). The training offer may be prepared by various institutions (universities, teacher training centres).

Bibliography

Legal Acts

■ National Law

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Europejska Karta języków regionalnych lub mniejszościowych, sporządzona w Strasburgu dnia 5 listopada 1992 r., Dz.U. nr 137, poz. 1121.
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1234.
- Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, t.j. Dz.U. 2017, poz. 823.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 18 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalny, Dz.U. poz. 1627.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia, Dz.U. poz. 467.

Other

Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages 1680a4e7ee (coe.int).

Poland: Further measures needed to implement the European Charter for Regional or Minority Languages, 17 December 2021, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/poland-further-measures-needed-to-implement-the-european-charter-for-regional-or-minority-languages>.

Programme for Social and Civic Integration of the Roma Community in Poland for 2021–2030.

Strona rządowa pt. „Mniejszości Narodowe i Etniczne”, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/oswiata/informacje-dotyczace-o/8128,Nauczanie-jezykow-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-oraz-jezyka-regionalnego-n.html>.

The Teaching of Regional or Minority Languages in Schools in Europe, Eurydice report, European Commission/EACEA/Eurydice, 2019, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/teaching-regional-or-minority-languages-schools-europe>.

Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim, <https://skgd.pl/dzialnosc-kulturalno-oswiatowa/dwujezyczne-szkolnictwo/>.



2

OPINIE BAS

E

SPRAWY POSELSKIE

Joanna M. Karolczak

Analiza zgłaszanych przez posłów problemów przy wypełnianiu oświadczeń majątkowych w IX kadencji Sejmu¹

Analysis of problems reported by Deputies when completing declarations of assets during the 9th term of office of the Sejm

The author presents the subject of questions addressed by Deputies to the Bureau of Research, regarding the scope and manner of completing declarations of assets, indicating the most frequent interpretation problems and doubts. Among the issues identified are those relating to indicating in the declaration the value of real estate, gifts, and inheritances, the value of investments in real estate, grants and benefits, income from joint activities, and joint property of spouses.

Keywords: deputy, declaration of assets

Autorka przedstawia tematykę zapytań kierowanych przez posłów do Biura Analiz Sejmowych, dotyczących zakresu i sposobu wypełniania oświadczeń majątkowych, wskazując najczęstsze problemy interpretacyjne oraz wątpliwości. Wśród poruszanych zagadnień znajdują się kwestie związane z wykazywaniem w oświadczeniu wartości nieruchomości, darowizn i spadków, wartości inwestycji w nieruchomości, dotacji i świadczeń, dochodów ze wspólnej działalności oraz wspólnego majątku małżonków.

Słowa kluczowe: poseł, oświadczenie majątkowe

Radca prawny, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Prywatnego, WARSZAWA, POLSKA ■
joanna.karolczak@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-5421-4683>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest przedstawienie danych „na temat najczęściej zgłaszanych przez posłów zapytań odnośnie prawidłowego wypełnienia formularza oświadczenia wraz z wykonanymi przez BAS opiniami, które mogłyby posłużyć do uzupełnienia uwag i ich kompletnego ujęcia”.

W opinii uwzględniono stan prawny na dzień jej sporządzenia.

¹ *Informacja prawna dotycząca problemów praktycznych występujących podczas składania oświadczeń majątkowych przez posłów w IX kadencji* sporządzona 10 maja 2023 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Etyki Poselskiej; BAS-WAP-816/23.

Uwagi ogólne

Jednym z problemów występujących w praktyce jest kwestia związana z ujawnianiem wierzytelności. W związku z tym, że w ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1339; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu lub u.w.m.p.s.) ustawodawca w sposób wyraźny różni dwa pojęcia: „wierzytelność” i „zobowiązanie” i tylko temu drugiemu poświęca odrębny XI punkt w formularzu oświadczenia, nie można w sposób bezsporny uznawać, że istnieje obowiązek wpisywania wierzytelności w punkcie XI formularza. Ponieważ w ustawie mowa o „wierzytelnościach pieniężnych”, zdaniem ekspertów należałoby przyjmować, że wobec braku odrębnej rubryki na wpisanie wierzytelności, wypełniając oświadczenie, trzeba je wpisać w punkcie I formularza. Świadczenia polegające na zapłacie sumy pieniężnej (czyli przekazaniu z majątku dłużnika do majątku wierzyciela określonych jednostek)² są bowiem zasobami pieniężnymi. Dodatkowym argumentem za tą wykładnią jest to, że przy wierzytelnościach ustawodawca nie wskazał żadnej granicznej wartości (tak, jak to uczynił przy zobowiązaniach), jak też nie zobowiązał do wykazywania szczegółowych informacji odnoszących do wierzytelności (typu: jaki podmiot jest dłużnikiem posła, w związku z jakimi okolicznościami powstała wierzytelność, na jakich warunkach poseł udzielił pożyczki). Nawet jeśli przyjmować, że wierzytelności powinny być wykazywane w punkcie XI formularza, należy uznać, że poseł nie ma obowiązku określania w sposób szczegółowy np. okoliczności, w jakich udzielił pożyczki, w tym przede wszystkim nie można z omawianych przepisów wywodzić obowiązku podawania danych osobowych dłużnika ani też warunków, na jakich została zawarta umowa, na podstawie której poseł stał się wierzycielem. W sytuacji, kiedy przepis ustawy o wykonywaniu mandatu nie wskazuje w sposób jednoznaczny, że należy ujawniać dane osobowe dłużnika, istnieje ryzyko naruszenia zasady ochrony prywatności osób trzecich oraz zasad ochrony danych osobowych. Stąd też w opinii BAS-WAP-2199/19³ zauważono, że wobec niejednoznaczności omawianej regulacji i istnienia odmiennych poglądów, wskazane byłoby zajęcie stanowiska w omawianej kwestii przez Komisję Etyki Poselskiej i określenie, czy poseł powinien wykazywać wierzytelności pieniężne w I czy w XI punkcie formularza oświadczenia.

Kilkakrotnie pojawiły się problemy związane z tzw. przepływem majątku w trakcie roku, np. w sytuacji gdy poseł otrzymał spadek, w skład którego wchodzi nieruchomość (dom z działką) i sprzedał ją w tym samym roku. Z ustawy wynika, że oświadczenie majątkowe wypełnia się według stanu na 31 grudnia. W opiniach BAS wskazywano, że w zależności od sytuacji faktycznej, wypełniając druk oświadczenia najpóźniej pod koniec kwietnia, będzie należało wpisać

² Zob. art. 358 i art. 358¹ Kodeksu cywilnego.

³ Tytuły oraz autorzy przywoływanych opinii znajdują się Bibliografii w punkcie „Inne”.

odziedziczoną nieruchomość albo pieniądze. Jeśli nieruchomość została sprzedana w tym samym roku, to poseł nie był w jej posiadaniu w dniu 31 grudnia. Nie ma więc możliwości wykazania przedmiotowej nieruchomości w punkcie II załącznika do ustawy o wykonywaniu mandatu, zawierającego wzór oświadczenia o stanie majątkowym. Natomiast jeśli w wyniku sprzedaży nieruchomości poseł uzyskał dochód, znajdzie on odzwierciedlenie w punkcie I „Zasoby pieniężne” – o ile nie został on przeznaczony na inny cel. Podnoszono, że ustawodawca nie wymaga wskazywania, z jakich źródeł pochodzą zasoby, ale nie ma też przeszkód w dokonaniu adnotacji, z jakiego źródła pochodzi wskazana suma. W opinii BAS-WAP-523/20 podkreślono, że oświadczenie nie obejmuje zmian majątkowych, jakie mają miejsce w ciągu roku. Nie uwzględnia ono np. faktu zbycia nieruchomości w trakcie roku. W opiniach BAS podnoszono, że „brak obowiązku wykazywania operacji majątkowych, jakich dana osoba dokonała w trakcie roku, zarówno w oświadczeniu, jak i Rejestrze Korzyści sprawia, że obie te instytucje nie służą w sposób efektywny podstawowym założeniom, jakie towarzyszyły art. 35 i 35a ustawy, a więc wprowadzeniu zasady przejrzystości i jawności majątków oraz źródeł dochodów powiększających te majątki uzyskiwanych przez parlamentarzystów w trakcie pełnienia mandatu”.

Podczas wypełniania druku oświadczenia pojawiają się wątpliwości dotyczące różnego rodzaju świadczeń, takich jak np. 500+, świadczenie przysługujące z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy, jednorazowe świadczenie emerytalne (dodatkowa emerytura po śmierci dla osoby żyjącej), wypłaty z tytułu ubezpieczenia po śmierci osoby bliskiej z firmy komercyjnej itp. W opiniach BAS podnoszono, że świadczenia te nie stanowią dochodu „osiąganego z tytułu zatrudnienia, innej działalności zarobkowej ani zajęć”, co stanowi istotę art. 35 ust. 1 pkt 1 u.w.m.p.s. oraz punktu IX wzoru oświadczenia. W tym punkcie ujawnia się dochody takie jak dochody ze stosunku pracy za okres całego roku, renty, emerytury, zasiłki dla bezrobotnych, dochody z działalności gospodarczej i z innej działalności zarobkowej (umowy o dzieło, w tym umowy o prawa autorskie, umowy-zlecenia, umowy komisji), także z umowy najmu, dzierżawy oraz diety. Wszystkie te dochody stanowią dochody z aktywności zawodowej (zarobkowej) lub jej swoisty ekwiwalent (jak np. renta czy zasiłek dla bezrobotnych). Zauważano, że kwestia ujawniania „innych dochodów” budzi w praktyce składania oświadczeń wątpliwości. Jednocześnie podnoszono, iż omawiane świadczenia nie stanowią dochodu osiąganego ani z tytułu zatrudnienia ani innej działalności zarobkowej i nie można ich również określić jako dochodu z zajęcia, bowiem „zajęcie” to „czynność wykonywana przez kogoś, praca stanowiąca źródło utrzymania”⁴. Podnoszono, że charakter omawianych świadczeń wskazuje, iż uzyskane kwoty nie muszą być wykazywane w pkt IX załącznika do ustawy o wykonywaniu mandatu stanowiącego wzór oświadcze-

⁴ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/zaj%C4%99cie.html>.

nia o stanie majątkowym, gdyż, chociaż stanowią dochód, nie jest on osiągany w związku z zatrudnieniem bądź inną działalnością zarobkową lub zajęciami. Kwoty świadczeń powinny być jednak wykazane w punkcie I „Zasoby pieniężne” w takim zakresie, w jakim nie zostały one zużyte i przyczyniły się do powstania bądź powiększenia owych zasobów. Literalna wykładnia tego pojęcia nie pozwala na zakwalifikowanie faktu otrzymywania np. wypłaty gwarantowanej bądź odszkodowania z tytułu śmierci osoby bliskiej jako „zajęcia”, co prowadzi do wniosku, że nie ma obowiązku wykazywania tych kwot w punkcie IX oświadczenia o stanie majątkowym. Interpretuje się ten przepis jako „źródła dochodu aktywnego, nie zaś np. zasiłki dla bezrobotnych czy świadczenia emerytalno-rentowe”. Zauważono jednak, że biorąc pod uwagę obowiązek starannego i zupełnego wypełnienia każdej z rubryk oświadczenia, można uznać, iż wpisanie otrzymanego świadczenia nie jest błędem.

Mimo wyjaśnień Komisji Etyki Poselskiej nadal powstają wątpliwości, czy nieruchomości, na której znajduje się „dom” należy ujawnić osobno jako „inną nieruchomości”, czy też razem z „domem”, czy też nie jest konieczne ujawnianie powierzchni działki zabudowanej domem. Dlatego w opiniach BAS wskazuje się, że biorąc pod uwagę, iż podanie tylko informacji o „domu” bez podania informacji o „działce”, na której jest posadowiony, nie odzwierciedla realnego stanu posiadania (a taki jest ustawowy cel składania oświadczenia: podanie informacji o majątku, w tym o nieruchomościach), należy uznać, że konieczne jest wskazanie również posiadanego gruntu. Pozostaje tylko kwestia natury technicznej, czy należy go wpisać w podpunkcie 1 czy też 4 punktu II „Oświadczenia o stanie majątkowym”. Podsumowano, że wydaje się czytelniejsze wypełnianie punktu II.1 „dom” wraz z adnotacją o nieruchomości, na której jest posadowiony, niż wypełnienie rubryki II.4 „Inne nieruchomości” wraz z adnotacją o domu⁵. Z uwagi na brak precyzji formularza sugerowano, że dopuszczalne są obydwie rozwiązania.

Różnego rodzaju dofinansowania i dopłaty również sprawiają trudności w trakcie wypełniania formularza. W opiniach BAS przyjmuje się, że jeżeli dofinansowanie zostało udzielone jako dopłata lub dotacja, podlega ono ujawnieniu w punkcie I oświadczenia „Zasoby pieniężne” (art. 35 ust. 1 pkt 1 u.w.m.p.s.), pod warunkiem że poseł dysponuje tymi środkami w dniu, do którego odnosi się to oświadczenie. Wydaje się, że tego typu dochodów nie można kwalifikować jako dochodów, o których mowa w punkcie IX formularza. Nie jest to bowiem dochód związany z aktywnością zawodowo-zarobkową posła. W art. 35 ust. 1 pkt 2 u.w.m.p.s. mowa o „dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć”, a zatem literalna wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że nie ma obowiązku wykazywania dofinansowania

⁵ W rubryce II. 4 należy przede wszystkim wpisać informacje o działkach rekreacyjnych, pracowniczych, budowlanych, gruntach gospodarczych i leśnych niewchodzących w skład gospodarstwa leśnego, nieużytkach itp.

np. wymiany pieca w IX punkcie oświadczenia majątkowego. Należy odnotować, że możliwa jest również interpretacja celowościowa omawianych przepisów. Na przykład, mimo że nie ma punktu w oświadczeniu o stanie majątkowym, który byłby dedykowany *expressis verbis* np. różnego typu odszkodowaniom albo świadczeniom społecznym (w tym np. tzw. 500+), zaleca się ich wykazywanie w punkcie IX w ten sposób.

Nadal problemy sprawiają kwestie związane z majątkiem osobistym małżonka, w tym kwestie informowania o jego dochodach (zarobkach), prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, dotacji na taką działalność, darowiznach do majątku odrębnego albo oszczędności zgromadzonych na odrębnym koncie.

Poniżej przedstawione w formie wyciągu z opinii zostały główne problemy interpretacyjne, które wyniknęły na tle pytań zgłaszanych do BAS.

Uwagi szczegółowe

Nieruchomości, nakłady, remonty, służebności

- Nakłady i remonty należących do posła nieruchomości, które zwiększają lub pomniejszają ich wartość, powinny zostać uwzględnione przy szacowaniu wartości nieruchomości. BAS-WAP-792/23, BAS-WAP-679/23
- Żadna rubryka wzoru oświadczenia majątkowego nie przewiduje wymogu ujawnienia informacji np. o remoncie dachu, wymianie pieca, urządzeniu ogrodzenia, instalacji bramy garażowej czy przebudowie budynku. Wzór oświadczenia majątkowego nie zawiera również pozycji, która dotyczyłaby instalacji paneli fotowoltaicznych czy pompy ciepła. Nie oznacza to jednak, że informacje te mają charakter całkowicie irrelevantny z perspektywy omawianych obowiązków. BAS-WAP-679/23
- W świetle przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu ujawnieniu w oświadczeniu o stanie majątkowym podlega między innymi służebność mieszkania. Ujawniając służebność, poseł nie ma obowiązku podawania wartości tej nieruchomości. BAS-WAP-2199/19

Szacowanie wartości nieruchomości

- Wartość nieruchomości powinna być oparta na szacunku (porównaniu) cen nieruchomości o podobnym standardzie, znajdujących się na tym samym obszarze lub wynikać z innych źródeł (takich jak np. polisa ubezpieczeniowa). Jeżeli znana jest dokładna wartość (np. aktualna wycena rzeczoznawcy), podać należy tę wartość, a nie wartość szacunkową. Wartość danej nieruchomości podaje się na dzień 31 grudnia roku poprzedniego (w przypadku corocznych oświadczeń majątkowych) bądź na dzień zdarzenia uzasadniającego złożenie oświadczenia majątkowego. W sytuacji zmiany wartości nieruchomości w okresie między wyceną rzeczoznawcy a zawarciem umowy ubezpieczenia najistotniejsze jest poda-

nie możliwie aktualnej, szacunkowej wartości nieruchomości na dzień 31 grudnia. Jeśli bardziej aktualna jest szacunkowa wartość nieruchomości podana dla celów ubezpieczenia niż wycena rzeczoznawcy, należy podać tę właśnie wartość (chyba że posiada się wiedzę, iż wartość nieruchomości zmieniła się w stosunku do dokonanej wyceny dla potrzeb zawarcia umowy ubezpieczenia). BAS-WAP-127/22

- Przy szacowaniu wartości nieruchomości należy uwzględnić wzrost wartości nieruchomości spowodowany zainstalowaniem paneli fotowoltaicznych, jeżeli poseł uznaje, że taki wzrost miał miejsce. BAS-WAP-2081/22

Odszkodowanie, dotacja

- Nie ma podstawy prawnej dla obowiązku bezpośredniego wykazywania w oświadczeniu o stanie majątkowym wypłaconych kwot odszkodowań bądź dotacji w rubryce „Dochody osiągnane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć”. Charakter omawianych wypłat wskazuje, że uzyskane kwoty nie muszą być wykazywane w pkt IX załącznika do ustawy stanowiącego wzór oświadczenia o stanie majątkowym, gdyż ten rodzaj wpływu finansowego nie jest osiągnany w związku z zatrudnieniem bądź inną działalnością zarobkową lub zajęciami. Dochody te zostaną ewentualnie wykazane w sposób pośredni w rubryce „Zasoby pieniężne”, bez możliwości identyfikacji ich pochodzenia, o ile powiększyły te zasoby i nie zostały zużyte, według stanu na dzień składania oświadczenia majątkowego. BAS-WAP-750/22

Panele fotowoltaiczne, pompy ciepła, program „Czyste powietrze”

- Dotacja na instalację fotowoltaiczną (polegająca na zwrocie części kosztów poniesionych wydatków) powinna zostać wykazana w punkcie I oświadczenia majątkowego „Zasoby pieniężne”, jeżeli w dniu 31 grudnia ubiegłego roku środki te znajdowały się w posiadaniu osoby składającej oświadczenie (pozycja ta nie wymaga wykazywania źródeł zasobów). BAS-WAP-792/23

- Wzór oświadczenia majątkowego nie zawiera pozycji, która dotyczyłaby instalacji paneli fotowoltaicznych czy pompy ciepła. Nie oznacza to jednak, że informacje te mają charakter całkowicie irrelevantny z perspektywy omawianych obowiązków. BAS-WAP-679/23

- Przy szacowaniu wartości nieruchomości należy uwzględnić wzrost wartości nieruchomości spowodowany zainstalowaniem paneli fotowoltaicznych, jeżeli poseł uznaje, że taki wzrost miał miejsce. BAS-WAP-2081/22

- Fakt uzyskania przez posła dofinansowania w ramach realizacji programu dopłat do wymiany pieców na ekologiczne źródło ciepła (na podstawie rządowego programu „Czyste powietrze”) wymaga uwzględnienia w oświadczeniu o stanie majątkowym. W zależności od rodzaju uzyskanej pomocy finansowej podlega ona ujawnieniu w punkcie I oświadczenia „Zasoby pieniężne” (pod warunkiem że poseł dysponuje nimi w dniu, do którego odnosi się to oświadczenie) albo w punk-

cie XI „Zobowiązania” (jeżeli poseł uzyskał pożyczkę i jego zadłużenie z tego tytułu wynosi powyżej 10 tys. zł). Tego typu dochodów nie można kwalifikować jako dochodów, o których mowa w punkcie IX formularza. Nie jest to bowiem dochód związany z aktywnością zawodowo-zarobkową posła. BAS-WAP-483/22

Darowizna

- Darowizna pieniężna nie jest objęta obowiązkiem wpisu do oświadczenia majątkowego składanego przez parlamentarzystów, ponieważ ani przepis ustawy, ani wzór tego oświadczenia nie przewidują ujawniania tego typu dochodów. Środki uzyskane tytułem darowizny mogą być ujawnione w sposób pośredni w punkcie I oświadczenia majątkowego w ramach ujawniania posiadanych na dzień składania tego oświadczenia zasobów pieniężnych, o ile nie zostaną one do tego dnia wykorzystane. Mając na uwadze praktykę wypełniania oświadczeń majątkowych, w tym na rozszerzającą wykładnię pojęcia „dochody uzyskiwane z innych zajęć”, nie będzie błędem podanie tego rodzaju przychodów w IX części oświadczenia majątkowego. BAS-WAP-153/23
- Poseł nie ma obowiązku wykazywania w punkcie IX oświadczenia o stanie majątkowym darowizny, którą otrzymał np. od członka rodziny. Środki uzyskane z tego tytułu mogą być wykazane w sposób pośredni w punkcie I oświadczenia w ramach posiadanych na dzień składania oświadczenia majątkowego zasobów pieniężnych, o ile nie zostały one do tego dnia wykorzystane. Darowizny nie można kwalifikować np. jako dochodów, o których mowa w punkcie IX formularza (w brzmieniu: „Inne dochody osiągnięte z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu”). Darowizna nie jest bowiem dochodem związanym z aktywnością zawodowo-zarobkową posła (przede wszystkim z zatrudnieniem w ramach stosunku pracy lub umów cywilnoprawnych), jak również wykonywaniem zajęć stanowiących źródło utrzymania. BAS-WAP-99/19, BAS-WAP-1384/22

500+, Dobry start 300+, świadczenie pieniężne przysługujące z tytułu zapewnienia zakwaterowania i żywienia obywatelom Ukrainy

- Nie ma podstawy prawnej dla obowiązku bezpośredniego wykazywania świadczenia 500+ jako „dochodów osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć”. Jednak ich wykazanie nie jest zakazane i można zalecać, żeby z ostrożności wpisywać takie dochody, które – choć literalnie nie są dochodami „z zajęć” – to jednak stanowią dochód osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Zostaną one ponadto ewentualnie wykazane w sposób pośredni w rubryce „Zasoby pieniężne”, o ile powiększyły te zasoby i nie zostały zużyte, bez możliwości identyfikacji ich pochodzenia. BAS-WAP-1458/20
- Poseł nie ma obowiązku wykazywania w punkcie IX oświadczenia o stanie majątkowym świadczenia pieniężnego wypłaconego z tytułu zapewnienia za-

kwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy (na podstawie art. 13 ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa). Świadczenie to ma charakter refundacji wydatków za udzielone zakwaterowanie i wyżywienie obywateli Ukrainy i nie można postrzegać go jako źródła dochodu w sensie przypisywania mu charakteru zarobkowego. Działalność polegająca na zapewnieniu zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy jest działalnością społeczną. Środki uzyskane z tego tytułu mogą być wykazane w sposób pośredni w punkcie I oświadczenia w ramach posiadanych na dzień składania oświadczenia majątkowego zasobów pieniężnych, o ile nie zostały one do tego dnia wykorzystane. BAS-WAP-1149/22

Spadki

- Poseł wykazując poszczególne składniki majątku w oświadczeniu o stanie majątkowym za rok, w którym nastąpiło otwarcie spadku, powinien uwzględnić przedmioty wchodzące w skład spadku (w tym m.in. nieruchomości), wskazując tytuł prawny przez określenie np. „postanowienie sądu o nabyciu spadku”, jak również podać wielkość udziału przysługującego mu w danym składniku spadku. BAS-WAP-954/22
- Informacja o wypłaconej kwocie pochodzącej z dyspozycji na wypadek śmierci powinna się znaleźć w poselskim oświadczeniu o stanie majątkowym. Wypłacona dyspozycja na wypadek śmierci należy do zasobów pieniężnych. BAS-WAP-2729/21
- Składniki majątkowe (np. nieruchomości i ruchomości), które wchodziły w skład małżeńskiej wspólności majątkowej do końca grudnia weszły po tym dniu w skład masy spadkowej. Poseł jako spadkobierca (lub jeden ze spadkobierców) powinien wykazać w oświadczeniu o stanie majątkowym składanym na dzień 31 grudnia swoje prawa do poszczególnych składników majątku nabyte w drodze dziedziczenia oraz określić swój udział – zgodnie z notarialnym potwierdzeniem nabycia spadku (np. udział we współwłasności nieruchomości w przypadku, kiedy jest on jednym ze spadkobierców). Wykazując w oświadczeniu o stanie majątkowym poszczególne składniki majątku, w tym między innymi nieruchomości, należałoby wskazać tytuł prawny przez określenie np. „własność potwierdzona aktem poświadczenia dziedziczenia” albo „współwłasność potwierdzona aktem poświadczenia dziedziczenia”. W tym drugim wypadku można również podać wielkość udziału przysługującego w danym składniku spadku. Środki pieniężne uzyskane z odszkodowania z tytułu śmierci żony, których wypłata nastąpiła, będą podlegać wykazaniu w oświadczeniu o stanie majątkowym składanym za dany rok – w zależności od sposobu ich wykorzystania (w okresie 1 styczeń – 31 grudnia) – np. w punkcie I „Zasoby pieniężne”. Formularz tego oświadczenia nie zawiera jednakże punktu, który w sposób bezpośredni odnosi się do tego typu przychodów. Takim punktem nie jest np. punkt IX, a w związku z tym, można jedynie zalecać zamieszczanie informacji na temat odszkodowania w tym miejscu formularza. BAS-WAP-691/21

■ Nie ma podstawy prawnej dla obowiązku bezpośredniego wykazywania w oświadczeniu o stanie majątkowym wypłaty gwarantowanej ustanowionej w art. 25b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz odszkodowania z tytułu śmierci osoby bliskiej jako „dochodów osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć”. Świadczenia te nie stanowią dochodu „osiąganego z tytułu zatrudnienia, innej działalności zarobkowej ani zajęć”, co stanowi istotę art. 35 ust. 1 pkt 1 u.w.m.p.s. oraz punktu IX wzoru oświadczenia, nie można ich również określić jako dochodu z zajęcia. Świadczenia te zostaną ponadto ewentualnie wykazane w sposób pośredni w rubryce „Zasoby pieniężne”, bez możliwości identyfikacji ich pochodzenia, o ile powiększyły te zasoby i nie zostały zużyte. Praktyka jednak wypełniania oświadczeń majątkowych wskazuje na rozszerzającą interpretację pojęcia „dochody uzyskiwane z innych zajęć”, co z kolei może prowadzić do wniosku, żeby z ostrożności wpisywać takie dochody, które – choć literalnie nie są dochodami „z zajęć” – to jednak stanowią dochód osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym. Mimo więc, że nie ma punktu w oświadczeniu o stanie majątkowym, który byłby dedykowany *expressis verbis* np. różnego typu odszkodowaniom albo świadczeniom społecznym, zaleca się ich wykazywanie w punkcie IX. BAS-WAP-1511/20

Wierzytelności

■ Mimo braku w formularzu oświadczenia o stanie majątkowym odrębnej rubryki na wpisanie wierzytelności, należy przyjmować, że poseł ma obowiązek ich wykazania. Z uwagi na to, że ustawodawca nie wskazał żadnej granicznej wartości wierzytelności, jak też nie zobowiązał do wykazywania szczegółowych informacji co do warunków ich powstania (tak, jak uczynił to w odniesieniu do zobowiązań), można przyjmować pogląd, wedle którego miejscem dla wykazywania tego składnika majątkowego jest punkt I oświadczenia. BAS-WAP-2199/19

Weksel

■ W sytuacji gdy między małżonkami istnieje ustrój ustawowej wspólności majątkowej, w pkt XI oświadczenia majątkowego poseł powinien ujawnić zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych, wynikające z umowy zawartej przez współmałżonka, za jego zgodą. Przedstawiając w tym punkcie warunki, na jakich to zobowiązanie zostało zaciągnięte, poseł winien ujawnić informację o wystawieniu przez współmałżonka, za jego zgodą, weksla własnego *in blanco* z klauzulą bez protestu, mającego na celu zabezpieczenia roszczeń wynikających z tej umowy. BAS-WAP-33/20

Działalność rolnicza

■ Analiza obowiązujących przepisów prawnych regulujących obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym przez posłów wskazuje, że obowiązany jest on wykazać w pkt II.3 oświadczenia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.w.m.p.s.,

zarówno przychód, jak i dochód z gospodarstwa rolnego (działalności rolniczej), przy czym przez przychód należy rozumieć wpływy pieniężne uzyskane przez prowadzącego gospodarstwo rolne w roku kalendarzowym, przez dochód – przychód pomniejszony o koszty jego uzyskania, zaś przez te ostatnie – rodzaje kosztów, które mogą być odjęte przez podatnika od uzyskanych przychodów. Przychody z działalności rolniczej należy wykazać bez uwzględnienia należnego podatku od towarów i usług. Do przychodów nie zalicza się, dla celów podatku dochodowego, poza nielicznymi wyjątkami, zwróconego podatnikowi naliczonego podatku od towarów i usług. Nie będzie jednak błędem podanie w tym oświadczeniu kwoty zwróconej podatnikowi na rachunek bankowy (nie podlega jednak wykazaniu kwota nadwyżki podatku naliczonego nad należnym rozliczana w następnych okresach rozliczeniowych). Jeżeli otrzymane dopłaty z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pochodziły ze środków budżetowych (budżetu państwa), nie stanowią one przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Tym samym nie wpływają, w odróżnieniu od innych dopłat, dotacji i subwencji, na wysokość dochodu podatnika podatku dochodowego od osób fizycznych. Podlegają one jednak ujawnieniu w oświadczeniu majątkowym na podstawie art. 35 ust. 1 pkt u.w.m.p.s. Mogą być one ujęte zarówno w części II.3 wzoru oświadczenia majątkowego (jeżeli związane są z prowadzoną w ramach gospodarstwa rolnego działalnością rolniczą), jak również w części IX (w pozostałych przypadkach). BAS-WASiE-883/22

Leasing, wynajem długoterminowy, abonament lub inne formy korzystania z ruchomości o wartości początkowej wyższej niż 10 000 zł

■ Osoby zobowiązane do składania oświadczenia majątkowego powinny ujawnić w tymże oświadczeniu w punkcie dotyczącym „zobowiązań pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych” stosunki obligacyjne, na podstawie których korzystają z cudzej rzeczy, jeżeli z ich zawarciem po stronie tychże osób powstają zobowiązania pieniężne przewyższające kwotę 10 000 złotych. Na podstawie umowy leasingu, najmu (w szczególności najmu długoterminowego), dzierżawy jedna ze stron umowy (korzystający, najemca, dzierżawca) ma wierzycelność względem drugiej strony w zakresie prawa do korzystania z rzeczy (czyli używania rzeczy niekiedy wraz z pobieraniem pożytków, np. w przypadku leasingu czy dzierżawy), zaś druga strona ma prawo do świadczenia pieniężnego. Wierzycelność jako prawo podmiotowe nie jest mieniem ruchomym, a zatem niezależnie od wartości przedmiotu oddanego do korzystania, nie powinna być ujawniana w punkcie oświadczenia majątkowego, który dotyczy „składników mienia ruchomego o wartości powyżej 10 000 złotych”. Oświadczenie o stanie majątkowym obejmuje nie tylko mienie, ale również zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych. W umowie leasingu korzystający zobowiązuje się do zapłaty finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenia równego co najmniej cenie nabycia przez finansującego rzeczy oddawanej w leasing. Jeśli zobowiązanie z tytułu umowy leasingu

przekracza 10 000 złotych, powinno być ujawnione w oświadczeniu majątkowym. Powyższa reguła będzie dotyczyła wszystkich stosunków prawnych, w których jedna strona korzysta z cudzej rzeczy, w tym na podstawie najmu długoterminowego, jeśli wartość świadczenia pieniężnego przekracza 10 000 złotych. Zobowiązania te powinny być ujęte w punkcie oświadczenia majątkowego, który dotyczy „zobowiązań pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych”. BAS-WAP-161/22

Diety z tytułu uczestniczenia w pracach Krajowej Rady Sądownictwa

■ Diety uzyskiwane przez członków Krajowej Rady Sądownictwa należy uznać za przychody z działalności wykonywanej osobiście, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dieta uzyskana z tytułu uczestniczenia w pracach Krajowej Rady Sądownictwa powinna być wykazana w punkcie IX oświadczenia o stanie majątkowym. Dieta ta powinna być wykazana w pełnej wysokości, bez uwzględniania zwolnienia przedmiotowego, a więc łącznie z kwotą, która nie podlega opodatkowaniu na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 17 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. BAS-WAP-628/21

ZUS

■ Informacje o stanie konta ubezpieczonego w ZUS nie podlegają ujawnieniu w formularzu oświadczenia o stanie majątkowym. Środki trafiające do funduszu emerytalnego są dystrybuowane na bieżące świadczenia emerytalne na zasadach repartycyjnych (umowy pokoleniowej). Zaewidencjonowane tam środki mają charakter wierzytelności (zapisów księgowych). Ubezpieczony nie ma zatem możliwości swobodnego dysponowania tymi środkami, w przeciwieństwie do możliwości dysponowania środkami w dobrowolnym, trzecim filarze emerytalnym i w związku z tym nie podlegają one ujawnieniu w oświadczeniu o stanie majątkowym. BAS-WAP-2261/19

Majątek wspólny

■ W oświadczeniu o stanie majątkowym poseł powinien ujawnić informację o posiadanym samochodzie, jeżeli jego własność jest objęta małżeńską wspólnością majątkową, a wartość przekracza kwotę 10 000 zł, także wówczas, gdy samochód ten został wykazany w oświadczeniu majątkowym współmałżonka. Nie wykazuje się w oświadczeniu majątkowym przedmiotów należących do majątku osobistego (odrębnego) małżonka, w tym przedmiotów majątkowych nabytych przed powstaniem wspólności ustawowej bądź przedmiotów majątkowych nabytych przez dziedziczenie, zapis lub darowiznę. BAS-WAP-2764/21

Dochody i działalność gospodarcza współmałżonka, dotacja na działalność gospodarczą współmałżonka

■ Ustawodawca nie wprowadził obowiązku informowania o wysokości dochodów małżonka posła, zarówno wtedy, gdy małżonkowie pozostają w rozdziel-

ności majątkowej, jak i wtedy, gdy istnieje między nimi wspólność majątkowa. W odniesieniu do posłów przyjmuje się, że w oświadczeniu o stanie majątkowym nie należy wykazywać konkretnych kwot dochodów współmałżonka w punkcie IX „Inne dochody”, natomiast w sposób zbiorczy muszą być one ujawnione w punkcie I „Zasoby pieniężne”, bez możliwości identyfikacji ich pochodzenia, jeśli powiększyły te zasoby i nie zostały zużyte. Oszczędności małżonka wchodzące do majątku wspólnego małżonków zostaną ujawnione w oświadczeniu o stanie majątkowym, w sposób pośredni, w punkcie I „Zasoby pieniężne”. BAS-WAP-1458/20

- W punkcie VII.1 oświadczenia o stanie majątkowym widnieje sformułowanie „prowadzę działalność gospodarczą”, co prowadzi do wniosku, że osoba składająca oświadczenie jest obowiązana do podania informacji o prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, nie zaś działalności prowadzonej przez współmałżonka. Dochody współmałżonka z pracy czy działalności gospodarczej podlegają ujawnieniu w oświadczeniu o stanie majątkowym tylko pośrednio, przez wykazanie ich w ramach ewentualnie posiadanych zasobów pieniężnych (w punkcie I oświadczenia o stanie majątkowym), natomiast nie ma ustawowego obowiązku wykazywania dochodów współmałżonka w innych punktach oświadczenia majątkowego. Także fakt uzyskania pomocy publicznej przez małżonka osoby zobowiązanej do składania oświadczenia nie znajdzie odzwierciedlenia w takim oświadczeniu (z wyjątkiem ewentualnego uwzględnienia go w punkcie I „Zasoby pieniężne”). BAS-WAP-127/22

- Wypłata środków finansowych (dotacji) na rozpoczęcie działalności gospodarczej jednemu z małżonków, między którymi obowiązuje ustawowy ustrój majątkowy małżonków, wchodzi do majątku wspólnego. Oznacza to, że środki te powinny zostać wykazane w punkcie I oświadczenia majątkowego „Zasoby pieniężne”, jeżeli w dniu 31 grudnia ubiegłego roku środki te znajdowały się w posiadaniu osoby składającej oświadczenie. BAS-WAP-792/23

Majątek osobisty, darowizna dla współmałżonka, oszczędności małżonka na odrębnym koncie

- Darowizna domu, przekazana córce przez rodziców wpływa, co do zasady, do jej majątku osobistego. Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.w.m.p.s. oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Także zdanie wstępne wzoru oświadczenia zawartego w załączniku do ustawy o wykonywaniu mandatu stanowi, iż „oświadczam, że posiadam wchodzące w skład małżeńskiej wspólności majątkowej lub stanowiące mój majątek odrębny [...]”. Oznacza to, że nie ma obowiązku podawania stanu majątku osobistego (odrębnego) współmałżonka w oświadczeniu o stanie majątkowym. BAS-WAP-1458/20

- Oszczędności żony zgromadzone po zawarciu małżeństwa wchodzi do majątku wspólnego (skoro małżonkowie nie mają rozdzielnosci majątkowej), nawet

jeśli znajdują się na oddzielnym koncie („prywatnym rachunku oszczędnościowym”). Wszystkie posiadane środki pieniężne należące do majątku wspólnego oraz odrębnego posła powinny być (w formie zbiorczej) wykazane w punkcie I oświadczenia „Zasoby pieniężne” (zsumowane) jako środki pieniężne zgromadzone w walucie polskiej bądź obcej na wskazaną kwotę. BAS-WAP-1458/20

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1610, 1615.
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1251, 1429, 1672.
- Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1339.
- Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1250.
- Ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz.U. 2023, poz. 103.

Inne

- Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/zaj%C4%99cie.html>.
- Bińkowska-Artowicz B., *Opinia prawna w sprawie wpisania wypłaconej dyspozycji na wypadek śmierci do Rejestru Korzyści oraz do oświadczenia majątkowego*, BAS-WAP-2729/21, niepubl.
- Dubowski R., *Opinia prawna dotycząca obowiązku zamieszczania w oświadczeniu majątkowym zobowiązań zaciągniętych przez współmałżonka*, BAS-WAP-33/20, niepubl.
- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna w sprawie sposobu ujawniania służebności (w postaci prawa do korzystania z domu) oraz wierzytelności w oświadczeniu o stanie majątkowym składanym przez posłów*, BAS-WAP-2199/19, niepubl.
- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna na temat sposobu wykazywania w oświadczeniu o stanie majątkowym składników majątku po ustaniu wspólności majątkowej w trakcie roku, za który jest składane oświadczenie oraz obowiązku ujawniania odszkodowań z tytułu śmierci żony*, BAS-WAP-691/21, niepubl.
- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna w sprawie ujawniania przez posła w oświadczeniu o stanie majątkowym dofinansowania uzyskanego w ramach programu „Zmień Piec”*, BAS-WAP-483/22, niepubl.
- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna na temat wykazywania w oświadczeniu o stanie majątkowym składników majątku wchodzących w skład masy spadkowej (według podanego stanu faktycznego)*, BAS-WAP-954/22, niepubl.

- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna na temat wykazywania przez posła w oświadczeniu o stanie majątkowym świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy*, BAS-WAP-1149/22, niepubl.
- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna na temat wykazywania przez posła darowizny w oświadczeniu o stanie majątkowym*, BAS-WAP-1384/22, niepubl.
- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna na temat szacowania wartości nieruchomości (celem wykazania tego składnika w oświadczeniu o stanie majątkowym składanym przez posłów) po zainstalowaniu paneli fotowoltaicznych*, BAS-WAP-2081/22, niepubl.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna w sprawie ujawnienia darowizny w oświadczeniu majątkowym i Rejestrze Korzyści*, BAS-WAP-99/19, niepubl.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca wykazywania w oświadczeniu majątkowym nieruchomości obciążonej hipoteką*, BAS-WAP-1913/19, niepubl.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca umieszczenia w oświadczeniu majątkowym i Rejestrze Korzyści otrzymanego spadku*, BAS-WAP-523/20, niepubl.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca szczegółowych aspektów związanych z wpisywaniem do oświadczenia o stanie majątkowym m.in. dochodów współmałżonka posła, darowizn, świadczeń typu 500+ oraz dokonywania korekty oświadczenia*, BAS-WAP-1458/20, niepubl.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca wykazania w oświadczeniu o stanie majątkowym tzw. wypłaty gwarantowanej oraz wypłaty z odszkodowania z tytułu śmierci bliskiej osoby*, BAS-WAP-1511/20, niepubl.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna w sprawie ujawnienia w oświadczeniu majątkowym diet z tytułu uczestniczenia w pracach Krajowej Rady Sądownictwa*, BAS-WAP-628/21, niepubl.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna w sprawie wpisania w oświadczeniu majątkowym samochodu ujawnionego przez żonę w jej oświadczeniu majątkowym*, BAS-WAP-2764/21, niepubl.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca ujawnienia w oświadczeniu majątkowym działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka posła, kredytu hipotecznego oraz określenia wartości nieruchomości*, BAS-WAP-127/22, niepubl.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca wykazania w oświadczeniu o stanie majątkowym odszkodowania przyznanego przez sąd z tytułu umowy AC oraz dotacji do paneli fotowoltaicznych*, BAS-WAP-750/22, niepubl.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca poprawności oświadczenia majątkowego posła Grzegorza Lorke*, BAS-WAP-1206/22, niepubl.
- Kulicki J., *Opinia prawna na temat definicji dochodu z gospodarstwa rolnego dla potrzeb oświadczenia majątkowego składanego przez posła*, BAS-WASiE-883/22, niepubl.
- Niewęglowski K., *Opinia prawna dotycząca wskazania w formularzu oświadczenia o stanie majątkowym darowizny pieniężnej*, BAS-WAP-153/23, niepubl.
- Odrawąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat wymogów obowiązków związanych z obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego przez posła prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą oraz możliwości uzupełnienia tego oświadczenia*, BAS-WAP-676/23, niepubl.

- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat wymogów związanych z obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego w przypadku instalacji paneli fotowoltaicznych oraz pompy ciepła w należącej do posła nieruchomości*, BAS-WAP-679/23, niepubl.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat wymogów związanych z obowiązkiem złożenia oświadczenia majątkowego w przypadku uzyskania dotacji na instalację paneli fotowoltaicznych, a także w przypadku uzyskania przez żonę posła dotacji na rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej*, BAS-WAP-792/23, niepubl.
- Waszczuk-Napiórkowska J., *Opinia prawna w sprawie obowiązku ujawnienia w oświadczeniu majątkowym przedmiotów używanych na podstawie stosunków obligacyjnych*, BAS-WAP-161/22, niepubl.

Rafał Dubowski

Anonimizacja niektórych danych w oświadczeniu majątkowym posła¹

Anonymisation of certain data in the Deputy's declaration of assets

The issue under analysis concerns the anonymisation of the data of a natural person to whom the Deputy has a financial obligation. After analysing the provisions of the GDPR, the author concludes that they do not preclude the disclosure of the name of the natural person with regard to whom the liability has arisen and do not provide a legal basis for effectively requesting the Marshal of the Sejm to anonymise the data of private individuals with regard to whom the liability has arisen in the declaration of assets.

Keywords: deputy, declaration of assets, GDPR

Analizowany w opinii problem dotyczy anonimizacji danych osoby fizycznej, wobec której poseł ma zobowiązanie finansowe. Po analizie przepisów RODO Autor stwierdza, że nie sprzeciwiają się one ujawnieniu imienia i nazwiska osoby fizycznej, wobec której powstało zobowiązanie i nie dają podstaw prawnych do tego, aby skutecznie wystąpić do Marszałka Sejmu o zanonimizowanie w oświadczeniu majątkowym danych osób prywatnych, wobec których powstało zobowiązanie.

Słowa kluczowe: poseł, oświadczenie majątkowe, RODO

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Prawa Ustrojowego i Parlamentarnego,
WARSZAWA, POLSKA ■
rafal.dubowski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-7852-4275>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest przygotowanie odpowiedzi na następujące pytanie: „[c]zy w pkt 11 oświadczenia majątkowego jeśli mamy wraz z małżonką zobowiązanie wynikające ze zniesienia współwłasności wobec osób prywatnych (a nie instytucji bankowych) mogą wnieść do Marszałka Sejmu o zanonimizowanie danych osób prywatnych wobec których powstało zobowiązanie z uwagi na ochronę RODO?”.

W opinii uwzględniono przepisy następujących aktów prawnych:

¹ *Opinia prawna dotycząca anonimizacji części pkt XI oświadczenia majątkowego sporządzona 18 maja 2023 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Koalicja Obywatelska – Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni; BAS-WAP-888/23.*

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r.; dalej: RODO,
- ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1339; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu lub u.w.m.p.s.
Wykorzystane w opinii akty prawne uwzględniają stan prawny na dzień jej sporządzenia.

Uzasadnienie

1. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nakłada na parlamentarzystę obowiązek złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym (art. 35 ust. 1). Oświadczenie to dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową i zawiera między innymi informację o zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone (art. 35 ust. 1 pkt 4). Jak stanowi art. 35 ust. 2 u.w.m.p.s., „[w]zór oświadczenia o stanie majątkowym stanowi załącznik do ustawy”. Zgodnie z tym wzorem w punkcie XI tego oświadczenia wykazuje się „[z]obowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz warunki, na jakich zostały udzielone (wobec kogo, w związku z jakim zdarzeniem, w jakiej wysokości)”. Z powyższego wynika więc w szczególności to, że w oświadczeniu majątkowym parlamentarzysta winien określić podmiot, wobec którego zobowiązanie powstało. Oznacza to, że jeśli zobowiązanie powstało wobec osoby fizycznej, to w oświadczeniu o stanie majątkowym należy podać jej dane personalne.

Powyzsze wnioski dotyczące konieczności podania danych personalnych osoby fizycznej korespondują z zaleceniami Komisji Etyki Poselskiej, która w swoich uwagach dotyczących wypełniania przez posłów oświadczeń o stanie majątkowym za rok 2022 wskazuje, że „[w] punkcie XI oświadczenia (zobowiązania pieniężne...) należy uwzględnić wszystkie zobowiązania pieniężne o wartości powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz warunki, na jakich zostały udzielone – wobec kogo – podając dane personalne osoby fizycznej, która udzieliła posłowi pożyczki, w związku z jakim wydarzeniem, w jakiej wysokości”.

2. Zgodnie z art. 35 ust. 5 u.w.m.p.s. „[i]nformacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania posła albo senatora oraz o miejscu położenia nieruchomości. Jawne informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym są podawane do wiadomości publicznej odpowiednio przez Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu w formie zapisu elektronicznego”. Jak wynika z cytowanego przepisu, zasadą jest jawność

informacji zamieszczonych w oświadczeniu o stanie majątkowym. Natomiast wyjątkami od tej zasady są objęte dwie kategorie informacji, tj. informacje o adresie zamieszkania parlamentarzysty oraz o miejscu położenia nieruchomości. Jednocześnie wyjątki te nie obejmują informacji dotyczących podmiotów, wobec których powstały zobowiązania, które są wykazywane w punkcie XI oświadczenia o stanie majątkowym. Oznacza to, że jeśli zobowiązanie powstało wobec osoby fizycznej i w oświadczeniu o stanie majątkowym zostało podane jej imię i nazwisko, wskazane dane będą, zgodnie z art. 35 ust. 5 u.w.m.p.s., podlegały ujawnieniu.

3. W tym kontekście warto zauważyć, że imię i nazwisko może stanowić dane osobowe w świetle art. 4 pkt 1 RODO, zgodnie z którym „«dane osobowe» oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej («osobie, której dane dotyczą»); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej”². Jednocześnie trzeba dodać, że ujawnienie danych osobowych winno być kwalifikowane jako przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO, zgodnie z którym „«przetwarzanie» oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie”.

Chociaż ujawnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej, wobec której powstało zobowiązanie, może stanowić przetwarzanie danych osobowych, to warto zauważyć, że nie sprzeciwiają się temu przepisy RODO. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tego aktu prawnego „[p]rzetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków:

² P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, Komentarz do art. 4 [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, 2021, Legalis, nb 14, gdzie wskazano, iż „[n]a gruncie OchrDanychU97 [ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych – dopisek R.D.] w nauce prawa nie udzielono jasnej odpowiedzi na pytanie, kiedy informacja pozwala określić tożsamość osoby. Niewątpliwie należy zgodzić się ze stanowiskiem, że to, czy informacja pozwala na identyfikację osoby, wynikało z kontekstu, w jakim informacja ta występowała, a osobowy charakter nie może być z góry przypisany jakiegokolwiek kategorii danych [...]. Czasami bowiem podanie nazwiska, a nawet imienia i nazwiska osoby nie pozwala na określenie tożsamości tej osoby”.

- a) osoba, której dane dotyczą wyraziła zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie określonych celów;
- b) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy;
- c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze;
- d) przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej;
- e) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi;
- f) przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią, z wyjątkiem sytuacji, w których nadrzędny charakter wobec tych interesów mają interesy lub podstawowe prawa i wolności osoby, której dane dotyczą, wymagające ochrony danych osobowych, w szczególności gdy osoba, której dane dotyczą, jest dzieckiem.

Akapit pierwszy lit. f) nie ma zastosowania do przetwarzania, którego dokonują organy publiczne w ramach realizacji swoich zadań”.

Z powyższego przepisu wynika więc, że przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne między innymi wówczas, gdy „przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze” (art. 6 ust. 1 lit. c) oraz wtedy, gdy „przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi” (art. 6 ust. 1 lit. e). Ponieważ ujawnienia imienia i nazwiska osoby fizycznej, wobec której powstało zobowiązanie, wymaga przepis prawa, tj. art. 35 ust. 5 u.w.m.p.s., należy stwierdzić, iż ten sposób przetwarzania danych jest legitymowany w świetle RODO³.

Wyżej przedstawiony pogląd koresponduje ze stanowiskiem wyrażanym przez Biuro Analiz Sejmowych pod rządami nieobowiązującej już ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Na przykład w opinii z 22 lipca 2013 r. stwierdzono, że „[o]bowiązek posła do ujawnienia w punkcie XI oświadczenia o stanie majątkowym danych personalnych osoby fizycznej, która udzieliła mu

³ Zob. P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, Komentarz do art. 6 [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, 2021, Legalis, nb 53, gdzie wskazano: „[w] odniesieniu do organów władzy publicznej podstawy przetwarzania danych osobowych zawarte w art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO wzajemnie się więc uzupełniają, regulując sytuacje, w których w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego wprost wskazano obowiązek przetwarzania określonych danych lub też wskazano zadania, do realizacji których niezbędne jest przetwarzanie danych osobowych”.

pożyczki, znajduje podstawę w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora i nie narusza ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴. Ponadto pogląd, zgodnie z którym ujawnianie przez posła w oświadczeniu majątkowym danych osoby udzielającej pożyczki posłowi jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, był artykułowany także w innych, wcześniejszych opiniach⁵.

4. Przesłanki żądania usunięcia danych określa art. 17 ust. 1 RODO, zgodnie z którym „[o]soba, której dane dotyczą, ma prawo żądania od administratora niezwłocznego usunięcia dotyczących jej danych osobowych, a administrator ma obowiązek bez zbędnej zwłoki usunąć dane osobowe, jeżeli zachodzi jedna z następujących okoliczności:

a) dane osobowe nie są już niezbędne do celów, w których zostały zebrane lub w inny sposób przetwarzane;

b) osoba, której dane dotyczą, cofnęła zgodę, na której opiera się przetwarzanie zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) lub art. 9 ust. 2 lit. a), i nie ma innej podstawy prawnej przetwarzania;

c) osoba, której dane dotyczą, wnosi sprzeciw na mocy art. 21 ust. 1 wobec przetwarzania i nie występują nadrzędne prawnie uzasadnione podstawy przetwarzania lub osoba, której dane dotyczą, wnosi sprzeciw na mocy art. 21 ust. 2 wobec przetwarzania;

d) dane osobowe były przetwarzane niezgodnie z prawem;

e) dane osobowe muszą zostać usunięte w celu wywiązania się z obowiązku prawnego przewidzianego w prawie Unii lub prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator;

f) dane osobowe zostały zebrane w związku z oferowaniem usług społeczeństwa informacyjnego, o których mowa w art. 8 ust. 1”.

⁴ K. Kubuj, *Opinia prawna w sprawie obowiązku ujawniania przez posła w oświadczeniu majątkowym danych personalnych osoby fizycznej, która udzieliła mu pożyczki*, BAS-WAUiP 1858/13, niepubl.

⁵ Zob. I. Galińska-Rączy, *Obowiązek ujawniania w oświadczeniu o stanie majątkowym danych personalnych osoby fizycznej, która udzieliła posłowi pożyczki* [w:] *Status posła*, cz. II, wybór i oprac. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007, s. 347-348; *eadem*, *Obowiązek ujawniania przez posła IV kadencji danych personalnych osoby fizycznej, która udzieliła mu pożyczki* [w:] *Status posła*, cz. II, wybór i oprac. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007, s. 348-349; E. Chojna-Duch, *Obowiązek ujawniania przez posła IV kadencji danych personalnych osoby fizycznej, która udzieliła mu pożyczki* [w:] *Status posła*, cz. II, wybór i oprac. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007, s. 349-353; A. Szostek, *Obowiązek ujawniania przez posła IV kadencji danych personalnych osoby fizycznej, która udzieliła mu pożyczki* [w:] *Status posła*, cz. II, wybór i oprac. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007, s. 353-354; J.M. Karolczak, *Stosowanie przepisów o ochronie danych osobowych do art. 35 ust. 5 ustawy o wykonywaniu mandatu* [w:] *Status posła*, cz. II, wybór i oprac. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007, s. 354-357.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie prawniczym, „[o]gólne rozporządzenie o ochronie danych nie definiuje pojęcia usunięcia danych osobowych. Na gruncie OchrDanychU97 przez usunięcie danych osobowych rozumiano zniszczenie danych osobowych oraz modyfikację danych osobowych, która nie pozwoli na ustalenie tożsamości osoby, której dane dotyczą. Pierwszą ze wskazanych czynności należy utożsamiać z usunięciem bezpowrotnym danych, jak również z fizycznym unicestwieniem nośników danych, tak by odtworzenie informacji na nich zapisanych nie było możliwe. Efektem takiego działania powinien być brak możliwości dalszego dokonywania jakichkolwiek operacji na tych informacjach. Jeżeli zaś chodzi o drugą sytuację, to w praktyce odpowiada ona dokonaniu takich operacji na danych (np. usunięcie części informacji o charakterze osobowym, umożliwiającym połączenie pozostałych informacji z konkretną osobą fizyczną), które spowodują ich anonimizację. W tym kontekście należy również przytoczyć stanowisko NSA, zawarte w wyr. z 11.4.2017 r. (I OSK 2170/15, Legalis), zgodnie z którym «anonimizacja (zaczernienie) danych osobowych jest równoznaczna z ich usunięciem. Usunięcie może następować za pomocą różnych działań, ważne jest natomiast, aby przyniosły one jeden efekt tj. wykluczyły możliwość identyfikacji określonej osoby»⁶. Z powyższego wynika więc, że jedną z form usunięcia danych osobowych jest również ich anonimizacja. A zatem art. 17 RODO należy odczytywać jako przepis określający między innymi przesłanki anonimizacji danych osobowych.

Niemniej w kontekście pytania przedstawionego na wstępie niniejszej opinii należy zwrócić uwagę na art. 17 ust. 3 RODO. Zgodnie bowiem z tym przepisem „[u]st. 1 i 2 nie mają zastosowania, w zakresie w jakim przetwarzanie jest niezbędne:

- a) do korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i informacji;
- b) do wywiązania się z prawnego obowiązku wymagającego przetwarzania na mocy prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, lub do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi;
- c) z uwagi na względy interesu publicznego w dziedzinie zdrowia publicznego zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. h) oraz i) i art. 9 ust. 3;
- d) do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych zgodnie z art. 89 ust. 1, o ile prawdopodobne jest, że prawo, o którym mowa w ust. 1, uniemożliwi lub poważnie utrudni realizację celów takiego przetwarzania; lub
- e) do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń”.

Jak wynika z cytowanego przepisu, przesłanki anonimizacji danych osobowych, o których mowa w art. 17 ust. 1 RODO, nie mają zastosowania między

⁶ P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, Komentarz do art. 17 [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, 2021, Legalis, nb 13.

innymi w zakresie, w jakim przetwarzanie jest niezbędne „do wywiązania się z prawnego obowiązku wymagającego przetwarzania na mocy prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, któremu podlega administrator, lub do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi”. W związku z powyższym należy stwierdzić, że w sytuacji przedstawionej na początku opinii art. 17 ust. 1 RODO nie będzie miał zastosowania, ponieważ ujawnienia imienia i nazwiska osoby fizycznej, wobec której powstało zobowiązanie, wymaga przepis prawa, tj. art. 35 ust. 5 u.w.m.p.s. Tym samym w konkluzji należy stwierdzić, że brak jest podstaw prawnych do tego, aby skutecznie wystąpić do Marszałka Sejmu o zanonimizowanie w punkcie XI oświadczenia majątkowego w zakresie danych osób prywatnych, wobec których powstało zobowiązanie.

Podsumowanie

- W punkcie XI oświadczenia o stanie majątkowym parlamentarzysta winien określić podmiot, wobec którego zobowiązanie powstało. Oznacza to, że jeśli zobowiązanie powstało wobec osoby fizycznej, to w oświadczeniu o stanie majątkowym należy podać jej dane personalne.
- Jak wynika z art. 35 ust. 5 ustawy o wykonywaniu mandatu, zasadą jest jawność informacji zamieszczonych w oświadczeniu o stanie majątkowym. Natomiast wyjątkami od tej zasady są objęte dwie kategorie informacji, tj. informacje o adresie zamieszkania parlamentarzysty oraz o miejscu położenia nieruchomości. Jednocześnie wyjątki te nie obejmują informacji dotyczących podmiotów, wobec których powstały zobowiązania, które są wykazywane w punkcie XI oświadczenia o stanie majątkowym.
- Przepisy RODO nie sprzeciwiają się ujawnieniu imienia i nazwiska osoby fizycznej, wobec której powstało zobowiązanie, i jednocześnie nie dają podstaw prawnych do tego, aby skutecznie wystąpić do Marszałka Sejmu o zanonimizowanie punktu XI oświadczenia majątkowego w zakresie danych osób prywatnych, wobec których powstało zobowiązanie.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1339.

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 922.

■ Prawo unijne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r.

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2017 r., sygn. akt IOSK 2170/15.

Literatura

- Barta P., Kawecki M., Litwiński P., Komentarz do art. 4, art. 6, art. 17 [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, 2021, Legalis.
- Chojna-Duch E., *Obowiązek ujawniania przez posła IV kadencji danych personalnych osoby fizycznej, która udzieliła mu pożyczki* [w:] *Status posła*, cz. II, wybór i oprac. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007.
- Galińska-Rączy I., *Obowiązek ujawniania przez posła IV kadencji danych personalnych osoby fizycznej, która udzieliła mu pożyczki* [w:] *Status posła*, cz. II, wybór i oprac. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007.
- Galińska-Rączy I., *Obowiązek ujawniania w oświadczeniu o stanie majątkowym danych personalnych osoby fizycznej, która udzieliła posłowi pożyczki* [w:] *Status posła*, cz. II, wybór i oprac. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007.
- Karolczak J.M., *Stosowanie przepisów o ochronie danych osobowych do art. 35 ust. 5 ustawy o wykonywaniu mandatu* [w:] *Status posła*, cz. II, wybór i oprac. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007.
- Szostek A., *Obowiązek ujawniania przez posła IV kadencji danych personalnych osoby fizycznej, która udzieliła mu pożyczki* [w:] *Status posła*, cz. II, wybór i oprac. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2007.

Inne

Kubuj K., *Opinia prawna w sprawie obowiązku ujawniania przez posła w oświadczeniu majątkowym danych personalnych osoby fizycznej, która udzieliła mu pożyczki*, BAS-WAU iP-1858/13, niepubl.



2

OPINIE BAS

F

VARIA

Kamila Sobieraj

Ocena propozycji ustawowego uchylenia wybranych uchwał rad gmin w zakresie planów miejscowych¹

Evaluation of proposals for statutory repeal of selected resolutions of commune councils in the scope of spatial plans

The author of the petition in question calls for the initiation of legislative action aimed at enacting a statute repealing all resolutions of commune councils on commencing the preparation or amendment of a local spatial plan for a commune, adopted on the basis of the indicated statutes. In the opinion of the author of the paper, the petition is unjustified. Some of the problems identified by the petitioner have been resolved by an amendment to the Planning and Spatial Development Act. It was questioned whether complying with the demand included in the petition could contribute to solving the problem of oversupply of land for residential development.

Keywords: petition, spatial planning, commune

Autor analizowanej petycji domaga się zainicjowania działań ustawodawczych zmierzających do uchwalenia ustawy uchylającej wszystkie uchwały rad gmin o przystąpieniu do sporządzania lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, podjętych na podstawie wskazanych ustaw. W ocenie Autora opinii petycja jest niezasadna. Niektóre wskazane problemy zostały rozwiązane nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyrażono wątpliwość, czy uwzględnienie żądania zawartego w petycji mogłoby przyczynić się do rozwiązania problemu nadpodaży terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

Słowa kluczowe: petycja, planowanie przestrzenne, gmina

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, LUBLIN, POLSKA ■
kamila.sobieraj@kul.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-6432-4977>

Przedmiot opinii

W opinii przedstawiono ocenę propozycji zgłoszonej w petycji, której Autor domaga się zainicjowania działań ustawodawczych zmierzających do uchwalenia ustawy uchylającej z dniem 1 stycznia 2024 r. wszystkie uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: plan miejscowy) – niezakończonych jego uchwaleniem, podjętych na podstawie: 1) ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospo-

¹ *Opinia dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-731/23 w sprawie uchylenia mocą ustawy wybranych uchwał rady gminy dotyczących planów miejscowych* sporządzona 18 lipca 2023 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Petycji; BAS-WASiE-1311/23.

darowaniu przestrzennym (Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139, ze zm., dalej: nieobowiązująca ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym²); 2) ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2023, poz. 997; dalej: u.p.z.p.), w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 130, poz. 871; dalej: ustawa zmieniająca z 25 czerwca 2010 r.). Wnioskodawca dodał, że „ewentualnym wyjątkiem mogą być uchwały w zakresie dotyczącym inwestycji celu publicznego oraz tereny objęte zakazem zabudowy”. Zgodnie z uzasadnieniem celem petycji jest „wyeliminowanie dalszego opracowywania i ostatecznie uchwalenia planów miejscowych z ubogim zakresem merytorycznym, czym się charakteryzują wymienione podstawy prawne”. W ocenie wnioskodawcy „petycja wpisuje się w niezbędność obszernego zreformowania i uporządkowania prawa przestrzennego, praktyki planistycznej i warsztatu urbanistycznego”, zmierzającego (na co wskazuje przywołanie petycji z 18 kwietnia 2023 r. „w sprawie wprowadzenia moratorium na plany miejscowe oraz decyzje o warunkach zabudowy w zakresie zabudowy mieszkaniowej”) do rozwiązania problemu nadpodaży terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

Petycja została wniesiona przez osobę fizyczną.

Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy uchwalenia ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w RP sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje między innymi posłom. Artykuł 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe, należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

² Akt został uchylony z dniem 1 stycznia 2004 r.

Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Postulaty zawarte w petycji nie są zasadne.

1. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem wnioskodawcy, że postulaty ujęte w petycji wpisują się w jeden z wniosków NIK zawartych w *Informacji o wynikach kontroli „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast”*³. Wniosek ten brzmi: „ograniczenie w czasie obowiązywania istniejących dokumentów planistycznych, opracowanych na podstawie dotychczasowych przepisów, poprzez wskazanie terminu do którego muszą być one dostosowane do nowych rozwiązań ustawowych bądź zastąpione nowymi dokumentami”⁴.

Po pierwsze, zacytowany wniosek pokontrolny NIK nie odnosił się do obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale dotyczył prowadzonych prac nad nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ (propozycji nowych regulacji prawnych), której celem jest w pierwszej kolejności zmiana systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Zacytowany wniosek pokontrolny NIK był jednym z dwóch wniosków skierowanych do Ministra Rozwoju i Technologii w zakresie prowadzonego procesu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶. Minister w piśmie z 3 lutego 2023 r. „Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli”⁷ wskazał sposób uwzględnienia obu wniosków pokontrolnych w ówczesnym projekcie ustawy. W przywołanym piśmie stwierdza się, że w „projekcie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustanowiono graniczne terminy, do których obowiązywać będzie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – będzie to moment uchwalenia planu ogólnego lub koniec 2025 roku. Rozwiązanie takie spowoduje konieczność sporządzenia nowego dokumentu, zgodnego z planowanym stanem prawnym oraz ograniczy przedłużanie obowiązywania dokumentu wycofanego z rozwiązań ustawowych, nie powodując przy tym luki planistycznej i możliwego paraliżu planowanych inwestycji”⁸.

³ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast”*, Warszawa, 17 stycznia 2023 r., nr ewidencyjny P/22/023, <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/P/22/023/> [dostęp 14 lipca 2023 r.], dalej: *Informacja o wynikach kontroli*.

⁴ *Informacja o wynikach kontroli*, s. 17.

⁵ Wówczas był to projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, nr z wykazu UD369, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051> [dostęp 14 lipca 2023 r.].

⁶ *Ibidem*.

⁷ Pismo stanowi załącznik do *Informacji o wynikach kontroli*.

⁸ *Ibidem*.

Dodać trzeba, że 7 lipca 2023 r. przyjęta została przez Sejm ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (11 lipca 2023 r. ustawa została przekazana do podpisu Prezydenta RP)⁹, która zakłada zmianę systemu planowania przestrzennego w Polsce, a jej istotą jest rezygnacja z dotychczasowego dokumentu, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium) i wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego, uchwalanego obligatoryjnie dla całej gminy, w randze aktu prawa miejscowego, tj. planu ogólnego.

Po drugie, zacytowany przez Autora petycji wniosek pokontrolny NIK dotyczy „istniejących dokumentów planistycznych”. Odnosi się on również do innego problemu, jakim jest brak zapewnienia aktualności i zgodności z odpowiednimi wymaganiami obowiązujących studiów, a w konsekwencji miejscowych planów. Natomiast żądanie zawarte w petycji dotyczy czynności inicjującej dopiero procedurę opracowywania lub zmiany planu miejscowego, jaką jest podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego. Na tym etapie nie ma „istniejącego dokumentu planistycznego”.

2. Mogą nasuwać się wątpliwości odnośnie do tego, czy „petycja wpisuje się w niezbędność obszernego zreformowania i uporządkowania prawa przestrzennego, praktyki planistycznej i warsztatu urbanistycznego”, a zwłaszcza, czy mogłaby przyczynić się do rozwiązania problemu nadpodaży terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową (na który wskazuje wnioskodawca przez przywołanie petycji z 18 kwietnia 2023 r.). W szczególności wątpliwe jest, aby uwzględnienie żądania zawartego w petycji zaktywizowało właściwe organy do uchwalania nowych i aktualizacji obowiązujących planów miejscowych.

Jednym z podstawowych powodów procedowanej reformy systemu planowania przestrzennego w Polsce jest podnoszony od co najmniej dekady problem nadpodaży terenów przeznaczonych na cele zabudowy mieszkaniowej. Zjawisko znacznego pogłębiania się tego problemu stało się również jednym z głównych przedmiotów *Informacji o wynikach kontroli* przedstawionych w 2023 r. przez NIK. Najwyższa Izba Kontroli zdiagnozowała również przyczyny tego problemu. Wszczynianie co najmniej 14 lat temu procedur planistycznych, które nadal nie zostały zakończone uchwaleniem planu miejscowego, nie zostało wyraźnie zidentyfikowane w *Informacji o wynikach kontroli* jako zjawisko wymagające pilnej interwencji ustawodawcy w związku z przeprowadzaną obecnie reformą systemu planowania przestrzennego w Polsce, zmierzającą między innymi do rozwiązania problemu nadpodaży terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

⁹ Dokument oraz przebieg procesu legislacyjnego zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3097> [dostęp 14 lipca 2023 r.]; dalej: ustawa z 7 lipca 2023 r. Podstawą prac legislacyjnych był rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3097/IX kad.

Co prawda, NIK odniosła się do problemu długotrwałego procesu sporządzania planów miejscowych. NIK wskazała, że w 2021 r. 42% planów miejscowych sporządzane było dłużej niż 4 lata¹⁰ (niektóre co najmniej 14, a nawet ponad dwadzieścia lat). NIK zwróciła też uwagę, że po blisko 20 latach obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pokrycie planistyczne powierzchni kraju nie przekroczyło nawet 1/3, przy czym nadal 33% obowiązujących planów miejscowych zostało uchwalone przeszło 20 lat temu – na podstawie nieobowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym¹¹. Powyższe dowodzi możliwej nieaktualności wielu obowiązujących planów miejscowych, a także braku aktywności właściwych organów w zakresie wszczynania i przeprowadzania procedur w sprawie uchwalenia lub zmiany tych planów.

W ocenie NIK przyczyną zidentyfikowanego problemu nadpodaży terenów przeznaczonych na cele zabudowy mieszkaniowej jest: 1) brak zapewnienia aktualności i zgodności obowiązującego studium z wymogiem zawartym w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p., tj. uwzględnienie w studium wyników bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę¹², 2) niski wskaźnik pokrycia powierzchni gmin planami miejscowymi oraz brak zapewnienia aktualności obowiązujących planów, a w konsekwencji niewykorzystywanie tych planów jako podstawowego narzędzia kształtowania ładu przestrzennego i realizacji kompleksowej polityki przestrzennej¹³, 3) brak powiązania zapisów decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium oraz nieprecyzyjne pojęcie sąsiedztwa, co powoduje zbyt dużą swobodę sporządzania projektów decyzji o warunkach zabudowy¹⁴. W ocenie NIK sporządzenie bilansu i jego wyniki są niezbędnym narzędziem dla oceny przez organy gminy ryzyka występowania nadpodaży terenów mieszkaniowych przeznaczonych w planach miejscowych i dla podjęcia działań dostosowania ustaleń planu miejscowego i studium do rzeczywistych potrzeb jednostki¹⁵.

3. Mogą budzić zastrzeżenia „daty graniczne” podjęcia uchwał o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, których uchylenia domaga się wnioskodawca.

Autor petycji domaga się uchylenia między innymi uchwał rady gminy o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętych na podstawie nieobowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 85 ust. 2 u.p.z.p. do planów miejscowych, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało

¹⁰ *Informacja o wynikach kontroli*, s. 38.

¹¹ *Ibidem*, s. 31.

¹² *Ibidem*, s. 11.

¹³ *Ibidem*, s. 13.

¹⁴ *Ibidem*, s. 14.

¹⁵ *Ibidem*, s. 35–36.

zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stosuje się przepisy dotychczasowe. Samo podjęcie uchwały przez radę gminy o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego nie jest wystarczające do tego, aby do dalszej procedury miały zastosowanie przepisy nieobowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Dla stosowania tej ustawy art. 85 ust. 2 u.p.z.p. wymaga, aby przed dniem 11 lipca 2003 r. nastąpiło również dokonanie zawiadomienia o wyłożeniu projektu planu miejscowego (jest to dopiero etap określony w art. 17 ust. 9 u.p.z.p. już po sporządzeniu projektu planu). W przeciwnym razie do takich procedur planistycznych są stosowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wnioskodawca domaga się też uchylecia uchwał rady gminy o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 25 czerwca 2010 r. Zasadne jest pytanie, dlaczego wnioskodawca wskazał taką „datę graniczną”. Autor petycji stwierdził, że „przyjęta data graniczna jest wystarczająca przy założeniu racjonalnego działania gminy oraz organów i instytucji zaangażowanych w cały proces planistyczny do zakończenia prac planistycznych rozpoczętych kilkanaście lat temu”. Na pewno nie można zgodzić się, że okres kilkunastu lat jest okresem „racjonalnym” na zakończenie prac planistycznych. W *Informacji o wynikach kontroli* NIK negatywnie oceniła przedłużenie się okresu opracowania i uchwalenia planu miejscowego do ponad 4 lata. NIK dodała, że „po tak długim czasie plany miejscowe mogą nie uwzględniać wszystkich zmian, które wystąpiły w tym okresie w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, a tym samym bardzo szybko ulec dezaktualizacji”¹⁶. Obawy te dotyczyły zmieniającego się stanu faktycznego zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta zobowiązany jest dokonywać oceny aktualności studium i planów miejscowych, a wyniki odpowiednich analiz przekazywać radzie gminy co najmniej raz w czasie kadencji rady (czyli nie rzadziej niż co 4 lata). Wskazana przez wnioskodawcę „data graniczna” jest też trudna do akceptacji z innego powodu. Skoro, w ocenie Autora petycji, regulacje dotyczące wymagań planu miejscowego miały „ubogi zakres merytoryczny” przed datą wejścia w życie ustawy zmieniającej z 25 czerwca 2010 r., a po tej dacie „uległy tylko niewielkim zmianom”, to dlaczego wnioskodawca nie chce uchylecia również tych uchwał, które zostały podjęte po dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 25 czerwca 2010 r. (skoro zmiany „ubogiego zakresu merytorycznego” były niewielkie).

Wydaje się też, że wniosek, iż ustawodawca po dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 25 czerwca 2010 r. wprowadził jedynie niewielkie zmiany w zakresie planu miejscowego, Autor petycji wysnuł na podstawie zmian wprowadzonych w zakresie treści art. 15 u.p.z.p. (obligatoryjne i fakultatywne elementy

¹⁶ *Ibidem*, s. 39.

miejscowego planu). Co prawda, art. 15 u.p.z.p. od czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 25 czerwca 2010 r. nie ulegał gruntownej przebudowie, pewne uzupełnienia i doprecyzowania w zakresie treści tego przepisu miały miejsce. Jednak podkreślić trzeba, że na treść planu miejscowego nie ma wpływu wyłącznie art. 15 u.p.z.p. lub inne przepisy wyraźnie odnoszące się do tych planów. Treść planu miejscowego nie może naruszać ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). W konsekwencji zmiana wymagań odnośnie do studium powinna mieć wpływ na treść studium, a treść studium powinna oddziaływać na treść planu miejscowego. Na podstawie ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. 2021, poz. 485, ze zm.) ustawodawca wprowadził do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązek dokonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d tej ustawy jednym z wymogów, które musi spełniać studium, jest uwzględnienie wyników bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Wymóg ten jest istotny w kontekście problemu nadpodaży terenów przeznaczonych na cele zabudowy mieszkaniowej, którego potrzebę rozwiązania wskazuje wnioskodawca przez przywołanie petycji z 18 kwietnia 2023 r.

4. Z celu petycji, jakim jest „wylimitowanie dalszego opracowywania i ostatecznie uchwalenia planów miejscowych z ubogim zakresem merytorycznym, czym się charakteryzują wymienione podstawy prawne”, można wywieść, że powodem żądania może być obawa, iż dzień przyjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego całkowicie determinuje stan prawny, zgodnie z którym konstruowana będzie treść planu miejscowego (z czym nie można się całkowicie zgodzić). Trzeba podkreślić, że procedura opracowania i uchwalenia planu miejscowego obejmuje uchwalenie między innymi dwóch odrębnych uchwał rady gminy. Procedura ta wszczynana jest poprzez przyjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego, a kończy się przyjęciem odrębnej uchwały w przedmiocie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Przepis art. 14 ust. 8 u.p.z.p. przyznaje uchwałę w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego rangę aktu prawa miejscowego. Uchwała ta podejmowana jest według stanu prawnego obowiązującego na dzień jej wydawania. Chyba że ustawodawca np. wprowadził przepis temporalny, który w sposób szczególnie regulowałby wejście w życie nowych przepisów (tak jak wyżej cytowany art. 85 ust. 2 u.p.z.p.). W literaturze przedmiotu w odniesieniu do wykładni art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wyraźnie podkreśla się, że zgodność planu miejscowego z postanowieniami studium musi istnieć w dacie podjęcia uchwały w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego¹⁷. Organ nadzoru bada zgodność uchwały w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia tej uchwały i w razie stwierdzenia naruszenia

¹⁷ I. Zachariasz, Komentarz do art. 20 [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, Warszawa 2023.

prawa podejmuje interwencję, stosowną do posiadanych kompetencji w tym zakresie. Podobnie sąd administracyjny, orzekając w przedmiocie zgodności z prawem takiej uchwały, bierze za punkt wyjścia stan prawny obowiązujący w dacie wydania zaskarżonego aktu.

Zgodnie z art. 14 ust. 5 u.p.z.p. jeszcze przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu miejscowego oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Ostatnią z wymienionych czynności należy postrzegać w nawiązaniu do treści art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., a więc do przepisów, które określają zakres treści planu miejscowego. Jednak celem czynności wymienionych w art. 14 ust. 5 u.p.z.p. jest podjęcie decyzji o potrzebie lub braku potrzeby wszczęcia procedury planistycznej. Wyniki przeprowadzonych analiz bądź ustaleń podlegają również weryfikacji przez radę gminy w momencie podejmowania przez radę uchwały w przedmiocie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego.

5. Odczytując literalnie żądanie Autora petycji jako wprowadzenie ustawy uchylającej uchwałę rady gminy, należy zaznaczyć, że zasadą dobrej legislacji powinno być, że akt danego rodzaju może być zmieniony lub uchylony na mocy aktu tego samego rodzaju. Możliwe jest wprowadzenie przepisu o podobnej treści do art. 65 ust. 1 ustawy z 7 lipca 2023 r., w myśl którego określona uchwała rady gminy zachowuje moc nie dłużej niż do określonego dnia.

W przypadku ustawy z 7 lipca 2023 r. taka ingerencja ustawodawcy jest konieczna. Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy z 7 lipca 2023 r. studia zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe. W charakterze studium identyfikowana jest podstawowa przyczyna braku należytego zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w polityce planowania przestrzennego w Polsce. Powyższy przepis ma pozwolić na wycofanie z obrotu prawnego studiów i „automatyczne” zastąpienie ich planami ogólnymi (o innym charakterze), nie powodując przy tym luki planistycznej i możliwego paraliżu planowanych inwestycji.

Zupełnie inną rolę i skutki wywołuje uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (art. 14 ust. 2 u.p.z.p.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 czerwca 2016 r. zwrócił uwagę na to, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, zarówno na gruncie nieobowiązującej ustawy o zagospodarowaniu

przestrzennym, jak i obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, „jest jedynie uchwałą intencyjną wyrażającą w sposób procesowo uregulowany stanowczy zamiar gminy ustalenia zasad zagospodarowania przestrzennego na danym terenie w formie aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wszczynając w tym zakresie stosowne postępowanie. Konsekwencją podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie wszczęcie procedury planistycznej. Taka uchwała nie przesądza zatem przeznaczenia jakiejkolwiek nieruchomości położonej w objętym nią obszarze, jak również nie określa w jakikolwiek sposób kwestii możliwości zagospodarowania jakiejkolwiek nieruchomości. Z jej istoty, jako aktu prawa wewnętrznego wynika, że wiąże jedynie organ wykonawczy, który jest zobowiązany do podjęcia dalszych działań zmierzających do uchwalenia planu”¹⁸. „Nie jest dopuszczalne, aby w uchwale intencyjnej następowało ustalanie zakresu zmian dotychczasowego planu miejscowego, ani tym bardziej nie należy wskazywać, z jakimi przepisami prawa plan ma być zgodny i jakie dokumenty (prognoza skutków finansowych, prognoza oddziaływania na środowisko) trzeba będzie sporządzić w trakcie procedury planistycznej”¹⁹.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego „wiąże” organ uchwalający plan miejscowy jedynie w zakresie określenia granic obszaru objętego przyszłym planem. Rada gminy, uchwalając plan miejscowy, nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu²⁰. Element ten ma bowiem również istotne funkcje informacyjne, wskazujące zainteresowanym podmiotom, czy planowana uchwała dotyczy, czy też nie dotyczy nieruchomości stanowiących np. ich własność, a tym samym umożliwia im podjęcie decyzji co do uczestniczenia w procedurze planistycznej przez składanie wniosków lub uwag do planu. Niezgodność w tym zakresie może skutkować uznaniem planu miejscowego za niezgodny z prawem i „wyłączeniem” go z obrotu prawnego. Aby uniknąć takiego skutku (w praktyce), rada gminy (samodzielnie) uchyla lub zmienia uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego, określając od nowa granice obszaru objętego przyszłym planem i przystępuje ponownie do kolejnych czynności planistycznych.

¹⁸ Wyrok NSA z 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2560/14, LEX nr 2106684; podobnie zob. postanowienie NSA z 8 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2875/15, LEX nr 1989202, oraz wyroki NSA z: 10 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 1825/13, LEX nr 1772441; 24 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2442/12, LEX nr 1475009; 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989.

¹⁹ K. Rokicka, *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 14–22, i cytowane tam orzecznictwo. Zob. też J. Makuch, *Zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, 2016, LEX.

²⁰ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14 [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, Warszawa 2023.

Wnioski

- Postulaty zawarte w petycji nie są zasadne.
- Nie można się zgodzić ze stwierdzeniem wnioskodawcy, że postulaty ujęte w petycji wpisują się w jeden z wniosków NIK zawartych w *Informacji o wynikach kontroli „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast”* z 17 stycznia 2023 r.
- Wszczywanie co najmniej 14 lat temu procedur planistycznych, które nadal nie zostały zakończone uchwaleniem planu miejscowego, nie zostało w *Informacji o wynikach kontroli* wyraźnie zidentyfikowane jako zjawisko wymagające pilnej interwencji ustawodawcy w związku z przeprowadzaną obecnie reformą systemu planowania przestrzennego w Polsce, zmierzającą między innymi do rozwiązania problemu nadpodaży terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.
- Mogą budzić zastrzeżenia „daty graniczne” podjęcia uchwał o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, których uchylenia domaga się wnioskodawca.
- Wątpliwe jest, aby uwzględnienie żądania zawartego w petycji mogło przyczynić się do rozwiązania problemu nadpodaży terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.
- Uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego „wiąże” jedynie organ uchwalający plan miejscowy w zakresie określenia granic obszaru objętego przyszłym planem. Niezgodność w tym zakresie może skutkować uznaniem planu miejscowego za niezgodny z prawem i „wyłączeniem” go z obrotu prawnego.
- W orzecznictwie administracyjnym dominuje stanowisko, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego jest jedynie uchwałą intencyjną, wyrażającą zamiar gminy ustalenia zasad zagospodarowania przestrzennego na danym terenie, a konsekwencją jej przyjęcia jest jedynie wszczęcie procedury planistycznej. Taka uchwała nie przesądza przeznaczenia jakiegokolwiek nieruchomości położonej w objętym nią obszarze, jak również nie określa w żaden sposób kwestii możliwości zagospodarowania jakiegokolwiek nieruchomości.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139, ze zm.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 997.

Ustawa z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. nr 130, poz. 871.

Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach, Dz.U. poz. 1195.

Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz.U. 2021, poz. 485, ze zm.

Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1688.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990.

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2442/12.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 1825/13.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2560/14.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2875/15.

Literatura

Makuch J., *Zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, 2016, LEX.

Rokicka K., *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11.

Zachariasz I., Komentarz do art. 14, art. 20 [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, Warszawa 2023.

Inne

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast”*, nr ewidencyjny P/22/023, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/023/>.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3097/IX kad.

Monika Korolewska

Kształtowanie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2021–2023¹

Determining salaries in the state public sector in 2021–2023

The author presents statutory solutions concerning the determination of salaries in the state public sector between 2021 and 2023. The analysis concerns provisions contained in the Budget Acts, amendments to the Budget Acts, and the so-called 'Around-the-Budget Acts', which regulate the issue of salaries in the public finance sector.

Keywords: salaries, state budget, public finance

Autorka prezentuje rozwiązania ustawowe dotyczące kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej obowiązujące w latach 2021–2023. Przedmiotem analizy są przepisy zawarte w ustawach budżetowych, nowelizacjach ustaw budżetowych oraz tzw. ustawach okołobudżetowych, które regulują kwestię wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych.

Słowa kluczowe: wynagrodzenia, budżet państwa, finanse publiczne

Specjalista ds. finansów publicznych Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych,
Zespół Studiów Ekonomicznych, WARSZAWA, POLSKA ■
monika.korolewska@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-6802-2367>

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest informacja odnośnie do planów zwiększenia funduszu wynagrodzeń osobowych dla pracowników sfery budżetowej oraz przewidywanych wydatków specjalnych na fundusz nagród w latach 2021–2023.

Opinię sporządzono na podstawie następujących dokumentów:

- rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 641,
- ustawa z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, Dz.U. poz. 2400, ze zm.; dalej: ustawa okołobudżetowa na rok 2021,

¹ *Odpowiedź na pytanie dotyczące planów co do zwiększenia funduszu wynagrodzeń osobowych dla pracowników sfery budżetowej oraz co do przewidywanych wydatków specjalnych na fundusz nagród* sporządzona 16 sierpnia 2023 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Koalicja Obywatelska – Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni; BAS-WASiE-1826/23.

- rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 640,
- ustawa budżetowa na rok 2021 z 20 stycznia 2021 r., Dz.U. poz. 190,
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 1585,
- ustawa z 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, Dz.U. poz. 1900,
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 1586,
- ustawa z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 1901; dalej: zmiana ustawy okołobudżetowej na rok 2021,
- sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r., druk sejmowy nr 2306,
- rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, druk sejmowy nr 1630,
- ustawa z 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, Dz.U. poz. 2445; dalej: ustawa okołobudżetowa na rok 2022,
- rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2022, druk sejmowy nr 1624,
- ustawa budżetowa na rok 2022 z 17 grudnia 2021 r., Dz.U. 2022, poz. 270,
- sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., druk sejmowy nr 3305,
- rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, druk sejmowy nr 2654,
- ustawa z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, Dz.U. poz. 2666; dalej: ustawa okołobudżetowa na rok 2023,
- rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2023, druk sejmowy nr 2653,
- ustawa budżetowa na rok 2023 z 15 grudnia 2022 r., Dz.U. 2023, poz. 256,
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023, druk sejmowy nr 3322,
- ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023, Dz.U. poz. 1574,
- rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3323,
- ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1586; dalej: zmiana ustawy okołobudżetowej na rok 2023.

Uwagi ogólne

1. W budżecie państwa na rok 2021 przewidziano zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej oraz pozostałych jednostkach sektora finansów publicznych. W roku 2021 co do zasady zakazano również tworzenia oddzielnego, wynikającego z poszczególnych przepisów branżowych funduszu nagród. Jednocześnie w miejsce funduszu nagród umożliwiono przyznawanie nagród za szczególne osiągnięcia czy zachowania (określone w specyfikach poszczególnych służb) ze środków będących w dyspozycji kierowników jednostek, w funduszu wynagrodzeń a niewydatkowanych z przyczyn obiektywnych. W trakcie 2021 r. została przeprowadzona zmiana ustawy budżetowej, w wyniku której zwiększono fundusz wynagrodzeń z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń w kwocie około 2110 mln zł. Dodatkowy fundusz motywacyjny został utworzony na podstawie ustawy z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do postanowień dodanego art. 46a w tej ustawie w roku 2021 pracownikom państwowej sfery budżetowej, z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, można było przyznać specjalne dodatki motywacyjne z utworzonego na ten cel w jednostkach dodatkowego funduszu motywacyjnego w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń. Ponadto fundusz wynagrodzeń został zwiększony także w związku z wejściem w życie ustawy z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw w kwocie około 4 mln zł².

2. W ustawie budżetowej na rok 2022 zaplanowano dla państwowej sfery budżetowej średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 100,0%. Jednocześnie w wydatkach budżetu państwa uwzględniono zwiększenie funduszu wynagrodzeń osobowych dla pracowników państwowej sfery budżetowej o 4,4%. W ramach wydatków budżetowych uwzględniono ponadto środki na fundusze nagród wynikające z poszczególnych przepisów branżowych.

3. W ustawie budżetowej na rok 2023 zaplanowano dla państwowej sfery budżetowej średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 107,8%. Jednocześnie w wydatkach budżetu państwa uwzględniono zwiększenie funduszu wynagrodzeń dla pracowników państwo-

² Zob. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1447) oraz ustawa z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1834).

wej sfery budżetowej między innymi o wzrost wynagrodzeń osobowych pracowników oraz uposażeń funkcjonariuszy i żołnierzy w związku z przyjęciem takiego wskaźnika. W ustawie o budżecie na rok 2023 nie przewidziano wprowadzenia podwyżek wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. W trakcie 2023 r. została przeprowadzona zmiana ustawy budżetowej, w wyniku której zapewniono dodatkowe środki z możliwością ich przeznaczenia dla pracowników państwowej sfery budżetowej na jednorazowe wypłaty wynagrodzeń w roku 2023 (dodatkowe środki będą również skierowane dla nauczycieli) oraz odmrożono od 1 lipca 2023 r. podstawy naliczania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz funduszy socjalnych (o kolejne 2 lata) w stosunku do wielkości zaplanowanej na rok 2023. Dodatkowy fundusz motywacyjny został utworzony na podstawie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw. Przepisy tej ustawy umożliwiają przyznanie przez pracodawcę pracownikom państwowej sfery budżetowej jednorazowych specjalnych dodatków motywacyjnych w ramach utworzonego w jednostkach dodatkowego funduszu motywacyjnego. Dodatkowy fundusz motywacyjny utworzony ma zostać w wysokości 3,2% kwoty stanowiącej $\frac{5}{12}$ planowanych na rok 2023 wynagrodzeń osobowych i uposażeń z wyłączeniem środków zaplanowanych w roku 2023 na regulację wynagrodzeń na podstawie odrębnych przepisów i środków na sfinansowanie wypłaty nagród, o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 2 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto ustawa zmieniająca ustawę o budżecie na rok 2023 zawiera przepis zmieniający ustawę z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, na mocy którego w roku 2023 nauczycielowi pozostającemu w dniu 20 września 2023 r. w stosunku pracy w szkole przyznaje się nagrodę specjalną z okazji 250. rocznicy utworzenia Komisji Edukacji Narodowej w wysokości 1125 zł.

Uwagi szczegółowe

Rok 2021

W ustawie budżetowej na rok 2021 ustalono średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 100,0%.

Z ustawą budżetową na rok 2021 nierozzerwalnie związane są regulacje ustawy z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Przepisy tej ustawy miały charakter komplementarny i dopełniający oraz znalazły odzwierciedlenie i wymierną korelację z kwotami ujętymi w ustawie budżetowej na rok 2021.

Ustawa o budżecie na rok 2021 przewidywała między innymi zmiany związane ze świadczeniami oraz wynagrodzeniami w sektorze finansów publicznych (art. 4–46 i art. 81). Polegały one na:

- „zamrożeniu” co do zasady na poziomie roku 2020 wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych,
- kontynuacji „zamrożenia” na poziomie ustawowym dla 2017 r. podstawy wymiaru³, służącej do ustalania wynagrodzenia dla osób zatrudnionych w podmiotach podlegających przepisom ustawy z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, tj. wynagrodzeń członków zarządzających i organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, a także państwowych i komunalnych osób prawnych,
- „zamrożeniu” maksymalnych wynagrodzeń osób wymienionych w art. 2 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, tj. ustalanie maksymalnych wysokości wynagrodzenia miesięcznego dla osób wymienionych w powyższym przepisie przez przyjęcie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2019 r. (tj. 5367,71 zł).

„Zamrożenie” poziomu wynagrodzeń nie dotyczyło wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1270; dalej: ustawa o finansach publicznych), w części finansowanej lub refundowanej z tych środków, zaś w części współfinansowania krajowego jedynie wówczas, gdy te zwiększane wynagrodzenia są finansowane w wysokości co najmniej 70%, a w przypadku „Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020” – co najmniej 63%, ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

W związku z ówczesną sytuacją gospodarczą kraju spowodowaną epidemią COVID-19 konieczne było „zamrożenie” wynagrodzeń osób (w tym sędziów i prokuratorów), dla których podstawę obliczenia wynagrodzenia stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W roku 2021 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów określono na poziomie roku 2020, tj. na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r. ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 9 sierpnia 2019 r. Regulacja ta spowodowała „zamrożenie” systemowej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów tylko w roku 2021. Podkreślano, że rozwiązanie takie mieści się w ramach całości zmian związanych z „zamrożeniem” wielkości wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych w celu zapewnienia równowagi budżetowej stanowiącej wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań. Przyjęte zmiany miały wpływ między innymi

³ W wysokości 4403,78 zł – przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.

na wysokość wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, prokuratorów Prokuratury Krajowej, prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz na wysokość uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Skutkiem zamrożenia wynagrodzeń sędziów było zamrożenie innych wynagrodzeń wprost relacjonowanych do tych wynagrodzeń, np. wysokość wynagrodzenia asesora prokuratorskiego, referendarza sądowego czy radców Prokuraturii Generalnej. „Zamrożeniu” podlegały również diety, dodatki lub inne świadczenia ustalane według podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, lub według podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o której mowa w art. 123 § 1 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze. Przykładowo zamrożeniu podlegała wysokość: diet członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz rekompensaty przysługującej ławnikom biorącym udział w rozpoznawaniu spraw w sądach.

W ustawie o budżecie na rok 2021 przewidziano również „zamrożenie” świadczeń socjalnych na poziomie obowiązującym w roku 2020. W przypadku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych podstawą naliczania odpisu miało być, tak samo jak w 2020 r., przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2018 r. ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego – w wysokości 4134,02 zł⁴. Z kolei odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli miał być dokonywany według kwoty bazowej z dnia 1 stycznia 2018 r.⁵ Zmieniono również naliczanie odpisu na fundusz świadczeń socjalnych dla osób uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych oraz członków ich rodzin. Zmiana ta dotyczyła emerytów i rencistów – byłych żołnierzy oraz funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Woj-

⁴ Z przepisów regulujących zakładowy fundusz świadczeń socjalnych wynika, że wysokość odpisu podstawowego wynosi na jednego zatrudnionego 37,5% przeciętne wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim lub w drugim półroczu roku poprzedniego, jeżeli przeciętne wynagrodzenie z tego okresu stanowiło kwotę wyższą. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w roku poprzednim i w drugim półroczu roku poprzedniego, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, nie później niż do dnia 20 lutego każdego roku.

⁵ Zgodnie z postanowieniami art. 53 ust. 1 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, corocznie dokonuje się odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli w wysokości ustalonej jako iloczyn planowanej liczby nauczycieli w przeliczeniu na pełny wymiar zajęć i 110% kwoty bazowej stanowiącej podstawę wyliczania średnich wynagrodzeń nauczycieli w dniu 1 stycznia danego roku.

skowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Przyjęto, aby w roku 2021, tak jak w roku 2020, podstawą ustalenia odpisu na fundusz socjalny były środki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2018 na emerytury i renty.

W przepisach art. 17–46 ustawy o budżecie na rok 2021 uregulowano kwestie funduszy nagród w jednostkach sektora finansów publicznych. W związku z ówczesną sytuacją gospodarczą kraju spowodowaną epidemią COVID-19, wprowadzono regulacje, które zmieniły zasady dotyczące funduszu nagród. W roku 2021 co do zasady zakazano tworzenia oddzielnego, wynikającego z poszczególnych przepisów branżowych funduszu nagród. Jednocześnie w miejsce funduszy nagród umożliwiono przyznawanie nagród za szczególne osiągnięcia czy zachowania (określone w specyfikach poszczególnych służb) ze środków będących w dyspozycji kierowników jednostek, w funduszu wynagrodzeń a niewydatkowanych z przyczyn obiektywnych (przebywanie na zwolnieniach, urlopach wychowawczych czy nieobsadzenia etatów w wyniku procedury naboru).

W ustawie z 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 uwzględniono przekazanie dodatkowych środków na fundusz motywacyjny dla pracowników państwowej sfery budżetowej.

Ustawa z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła zmiany do regulacji związanych ze świadczeniami oraz wynagrodzeniami w sektorze finansów publicznych ujętymi w ustawie o budżecie na rok 2021. Uchylone zostały przepisy przewidujące niepodnoszenie wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych, takich jak: agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz inne państwowe osoby prawne należące do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Zwrócono bowiem uwagę, że jednostki te posiadają autonomię finansową określoną przez przepisy regulujące funkcjonowanie tych jednostek oraz realizują liczne działania na rynku, przyczyniając się do rozwoju. W tej sytuacji niepodwyższanie wynagrodzeń uznano za niecelowe. W miejsce instytucjonalnego utrzymania poziomu wynagrodzeń wprowadzono mechanizm pozwalający na zwiększenie wynagrodzeń, po uzyskaniu zgody ministra lub innego organu nadzorującego oraz zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Zmiana ustawy o budżecie na rok 2021 zawierała także zmiany związane z utworzeniem dodatkowego funduszu motywacyjnego. Przepis art. 46a tej ustawy umożliwił przyznanie przez pracodawcę (kierownika jednostki albo

dyrektora generalnego) pracownikom państwowej sfery budżetowej specjalnych dodatków motywacyjnych w ramach utworzonego dodatkowego funduszu motywacyjnego. Dodatkowy fundusz motywacyjny utworzony miał zostać w wysokości 6% planowanych na rok 2021 wynagrodzeń osobowych i uposażeń z wyłączeniem środków zaplanowanych w roku 2021 na regulację wynagrodzeń na podstawie odrębnych przepisów, wydatków osobowych, o których mowa w art. 38 ust. 1 ustawy z 9 sierpnia 2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r., środków na sfinansowanie wypłaty nagród, o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 2 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lub 3 ustawy o finansach publicznych. Dodatkowe środki mogli również otrzymać pracownicy zatrudnieni w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z wyłączeniem sędziów i asesorów sądowych, referendarzy sądowych, prokuratorów, członków Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego niebędących sędziami oraz członków Biura Orzecnictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego niebędących sędziami, posłów i senatorów. W tym celu wprowadzono także regulację umożliwiającą zwiększenie wynagrodzeń w tych podmiotach o kwoty środków odpowiadających planowanym 6% wzrostom. Fundusz motywacyjny utworzony miał zostać także dla pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz pracowników i funkcjonariuszy komend powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej. Specjalne dodatki motywacyjne miały mieć charakter uznaniowy i być przyznawane w szczególności za duże zaangażowanie w pracę, efektywną realizację zadań oraz wysoką jakość wykonywanej pracy. Podmioty dysponujące dodatkowym funduszem motywacyjnym miały przedstawić propozycję sposobu i kryteriów przyznawania specjalnych dodatków motywacyjnych zakładowej organizacji związkowej, celem wyrażenia opinii. Termin na przedstawienie opinii był nie dłuższy niż 10 dni. Nieprzedstawienie opinii w tym terminie było uważane za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Środki przeznaczone na specjalne dodatki motywacyjne, które nie zostały wykorzystane w 2021 r., mogły stanowić wydatki niewygasające w roku budżetowym 2021 r. i być wydatkowane do dnia 30 listopada 2022 r.

Rok 2022

W ustawie budżetowej na rok 2022 ustalono średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 100,0%. Jednocześnie w wydatkach budżetu państwa uwzględniono zwiększenie funduszu wynagrodzeń osobowych dla pracowników państwowej sfery budżetowej o 4,4%.

Z ustawą budżetową na rok 2022 nierozzerwalnie związane są regulacje ustawy z 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022. Przepisy tej ustawy miały charakter komplementarny

i dopełniający oraz znalazły odzwierciedlenie i wymierną korelację z kwotami ujętymi w ustawie budżetowej na rok 2022.

Ustawa o budżecie na rok 2022 przewidywała między innymi zmiany związane ze świadczeniami oraz wynagrodzeniami w sektorze finansów publicznych (art. 4–12 i art. 56). Polegały one na:

- ustaleniu w roku 2022 wysokości wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. ogłoszonego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego zwiększonego o kwotę 26 zł,
- utrzymaniu na poziomie roku 2021 podstawy wymiaru (w wysokości 4403,78 zł – przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.), służącej do ustalania wynagrodzenia dla osób zatrudnionych w podmiotach podlegających przepisom ustawy z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, tj. wynagrodzeń członków zarządzających i organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, a także państwowych i komunalnych osób prawnych,
- odmrożeniu o rok w stosunku do roku 2021 maksymalnych wynagrodzeń osób wymienionych w art. 2 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. nr 26, poz. 306), tj. ustalanie maksymalnych wysokości wynagrodzenia miesięcznego dla osób wymienionych w powyższym przepisie przez przyjęcie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2020 r. (tj. 5655,43 zł).

Oznacza to, że nie zmieniały się ogólne zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów według przeciętnego wynagrodzenia ogłoszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy ustawy o budżecie na rok 2022 spowodowały „zamrożenie” waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów liczonej na poziomie podstawy z roku 2021. Zmiana ta miała wpływ między innymi na wysokość wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, prokuratorów Prokuratury Krajowej, prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz na wysokość uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Skutkiem zamrożenia wynagrodzeń sędziów było zamrożenie innych wynagrodzeń wprost relacjonowanych do tych wynagrodzeń, np. wysokość wynagrodzenia asesora prokuratorowskiego, referendarza sądowego czy radców Prokuraturii Generalnej.

W ustawie o budżecie na rok 2022 uwzględniono również odmrożenie o jeden rok, względem roku 2021, świadczeń socjalnych, tj. na poziomie ustawowym obowiązującym dla roku 2020. W przypadku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych podstawą naliczania odpisu miało być przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2019 r. ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego – w wysokości 4434,58 zł. W odniesieniu do nauczycieli wprowadzono przepis, że odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych miałby być dokonywany na podstawie kwoty bazowej z dnia 1 stycznia 2019 r. W przypadku osób uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych oraz członków ich rodzin⁶ ustalono, by w roku 2022 podstawą ustalenia odpisu na fundusz socjalny były środki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019 na emerytury i renty.

Rok 2023

W ustawie budżetowej na rok 2023 ustalono średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 107,8%. Jednocześnie w wydatkach budżetu państwa uwzględniono zwiększenie funduszu wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej o wzrost wynagrodzeń osobowych pracowników oraz uposażeń funkcjonariuszy i żołnierzy, w tym w związku z przyjęciem średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń na poziomie 107,8%.

Z ustawą budżetową na rok 2023 nierozzerwalnie związane są regulacje ustawy z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023. Przepisy tej ustawy miały charakter komplementarny i dopełniający oraz znalazły odzwierciedlenie i wymierną korelację z kwotami ujętymi w ustawie budżetowej na rok 2023.

Ustawa o budżecie na rok 2023 przewiduje między innymi zmiany związane ze świadczeniami oraz wynagrodzeniami w sektorze finansów publicznych (art. 4–12, art. 41, art. 42 i art. 44). Ustawa wprowadza zamrożenie świadczeń socjalnych na poziomie ustawowym obowiązującym dla roku 2020. W przypadku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych podstawą naliczania odpisu ma być przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2019 r. ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego – w wysokości 4434,58 zł. W ustawie przyjęto również zmianę naliczania odpisu na fundusz świadczeń socjalnych dla osób uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych oraz członków ich rodzin. Ustalono, że w roku

⁶ Dotyczy byłych żołnierzy oraz funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Śkarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

2023 podstawą określenia odpisu na fundusz socjalny będą środki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019 na emerytury i renty. Ponadto ustawą o budżetową na rok 2023 wprowadzono przepis ustalający, iż w roku 2023 odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli jest dokonywany na podstawie kwoty bazowej z dnia 1 stycznia 2019 r.

Przyjęto także regulacje ustalające w roku 2023 wysokości wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, w odniesieniu do kwoty 5444,42 zł, która zagwarantuje im wzrost wynagrodzeń o 7,8%, tj. na planowanym poziomie w 2023 r. dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej. Przyjęte zmiany mają wpływ między innymi na wysokość wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, prokuratorów Prokuratury Krajowej, prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz na wysokość uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Wskazana podstawa wynagrodzeń sędziów będzie miała wpływ na określenie wynagrodzeń dla innych pracowników relacjonowanych do tej wysokości, np. wysokość wynagrodzenia asesora prokuratorskiego, referendarza sądowego czy radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu do ustawy wskazano, że powyższe „jest podyktowane szczególnymi okolicznościami mającymi istotny wpływ na sytuację budżetową kraju. Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż ogromny wpływ na stan budżetu państwa w ostatnich latach miała pandemia COVID-19 i jej skutki. Dodatkowo rosyjska inwazja na Ukrainę, bezprecedensowy wzrost cen energii oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw utrudniają powrót do stanu normalności i przekładają się na potrzebę zabezpieczenia w budżecie państwa nowych niezbędnych wydatków. Wybuch wojny w Ukrainie znacząco zmienił perspektywy gospodarki w bieżącym i kolejnym roku. Wzrost niepewności, zaburzenia w handlu i na rynkach finansowych oraz globalny wzrost cen spowodował, że prognozowane tempo wzrostu w roku bieżącym i kolejnym będą niższe. [...] W trosce o dobro wspólne oczywistym jest sprawiedliwy podział kosztów związanych z zabezpieczeniem priorytetowych zadań Państwa, pomiędzy wszystkie grupy społeczne. Zaproponowany sposób ustalenia wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w żaden sposób nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości stanowiąc jednocześnie przejaw równości wszystkich obywateli wobec pojawiających się zagrożeń. Przyjęta wysokość wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów jest zatem analogiczna do wysokości dotyczącej pozostałych pracowników wynagradzanych z budżetu państwa. Należy przy tym zauważyć, że wynagrodzenia w tzw. ustawach kominowych oraz wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie uległy zwiększeniu na rok 2023. Nie kwestionując przyjętego w aktualnych przepisach regulujących ustrój

sądownictwa mechanizmu określania wynagrodzeń sędziów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, należy mieć na uwadze istotny wzrost nakładów na wynagrodzenia sędziów i prokuratorów na przestrzeni ostatnich lat. Wyasygnowanie dodatkowych środków na wynagrodzenia dla tych grup oznaczałoby konieczność redukcji wydatków w pozostałych sferach działalności państwa, co mogłoby negatywnie wpłynąć na realizację innych zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa”.

W ustawie o budżecie na rok 2023 przewiduje się także utrzymanie na poziomie przyjętym w budżecie na 2022 r. podstawy wymiaru⁷, służącej do ustalania wynagrodzenia dla osób zatrudnionych w podmiotach podlegających przepisom ustawy z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, tj. wynagrodzeń członków zarządzających i organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, a także państwowych i komunalnych osób prawnych. Ponadto utrzymano na poziomie przyjętym w budżecie na rok 2022 maksymalne wynagrodzenia osób wymienionych w art. 2 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, tj. ustalono maksymalne wysokości wynagrodzenia miesięcznego dla osób wymienionych w powyższym przepisie przez przyjęcie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2020 r. (tj. 5655,43 zł).

Ponadto zgodnie z ustawą o budżecie na 2023 r. nie przewiduje się waloryzacji kwoty bazowej osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁸, stanowiącej podstawę do ustalania wysokości wynagrodzeń tych osób, co oznacza, że pozostanie ona w wysokości dotychczasowej, tj. 1789,42 zł. Oznacza to, że w 2023 r. nie przewiduje się wprowadzenia podwyżek wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, nie tak jak w przypadku pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej zatrudnionych na zasadach ogólnych, objętych przepisami przywołanej ustawy, dla których w 2023 r. planowany jest wzrost wynagrodzeń i kwot bazowych o 7,8%. W konsekwencji tego rozwią-

⁷ W wysokości 4403,78 zł – przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.

⁸ Zgodnie z art. 5 pkt 1 lit. a ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe są pracownikami państwowej sfery budżetowej, objętymi mnożnikowymi systemami wynagrodzeń. Na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 2 i 3 przywołanej ustawy w ustawie budżetowej na dany rok ustala się: kwoty bazowe i średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe ustala się na podstawie kwoty bazowej, określanej corocznie w ustawie budżetowej i mnożników kwoty bazowej określonych w rozporządzeniu.

zania nie nastąpi również automatyczny wzrost uposażenia posłów i senatorów, które odpowiada 80% wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu, ustalonego na podstawie przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z wyłączeniem dodatku z tytułu wysługi lat. W wyniku tej zmiany nastąpi również ograniczenie możliwości zwiększenia pewnych kategorii wydatków, które są określane/relacjonowane w obowiązującym prawie do kwoty bazowej osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, na przykład:

- maksymalne wynagrodzenie pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru (członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, a także starostów i wicestarostów oraz marszałków województw i wicemarszałków) nie może przekroczyć w okresie miesiąca 11,2-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 37 ust. 3 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych),
- diety radnych, które nie mogą przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej, określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (art. 25 ust. 6 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym),
- wynagrodzenie osób wchodzących w skład Państwowej Komisji Wyborczej przysługuje na podstawie kwoty bazowej przyjmowanej do ustalenia wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z zastosowaniem mnożników: dla przewodniczącego – 4,9; dla zastępcy przewodniczącego – 4,48; dla członków Komisji – 4,2 (art. 159 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy).

Ustawą o budżecie na rok 2023 wprowadzono mechanizm zachęcający do pozostawania w służbie czynnej żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Zaproponowano mianowicie, aby w roku 2023 wzrost uposażeń obejmował wyłącznie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy pozostających w służbie na dzień 1 marca 2023 r.

Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 uwzględniła przekazanie dodatkowych środków na wynagrodzenia z możliwością ich przeznaczenia dla pracowników państwowej sfery budżetowej na jednorazowe wypłaty wynagrodzeń w 2023 r. Dodatkowe środki zostaną również skierowane dla nauczycieli. Rozwiązanie to ma na celu zmniejszenie negatywnego trendu związanego z poziomem inflacji i poprawę sytuacji pracowników państwowej sfery budżetowej oraz nauczycieli. Przyznanie jednorazowych świadczeń będzie możliwe również z tytułu realizacji projektów finansowanych w ramach programów

unijnych, tj. programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lub 3 ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie zmiana ustawy budżetowej na rok 2023 przewiduje odmrożenie od 1 lipca 2023 r. podstaw naliczania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz funduszy socjalnych (o kolejne 2 lata) w stosunku do wielkości zaplanowanej na rok 2023. Rozwiązanie to umożliwi przeznaczenie przez pracodawców wyższych środków na działalność socjalną organizowaną na rzecz pracowników (w tym m.in. pracowników państwowej sfery budżetowej i nauczycieli) oraz emerytów i rencistów otrzymujących świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Przyczyni się zatem do wsparcia i *de facto* do poprawy warunków życiowych pracowników i innych uprawnionych osób.

Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw wprowadza zmiany związane ze zwiększeniem odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli i fundusze socjalne dla osób uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych oraz członków ich rodzin. Zmianą tą w roku 2023 wprowadza się rozwiązanie, zgodnie z którym odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli byłby dokonywany od dnia: 1) 1 stycznia 2023 r. do dnia 30 czerwca 2023 r. – na podstawie kwoty bazowej z dnia 1 stycznia 2019 r., w wysokości 3045,21 zł; 2) 1 lipca 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. – na podstawie kwoty bazowej z dnia 1 stycznia 2021 r., w wysokości 3537,80 zł (czyli o 16,18% wyższe). Od 1 lipca 2023 r. wprowadza się także zmianę wysokości naliczania odpisu na fundusz socjalny dla osób uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych oraz członków ich rodzin. Podstawą ustalenia tego odpisu będą środki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2021 na emerytury i renty dla tych służb. Podczas gdy od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r. fundusz socjalny dla emerytów i rencistów byłych żołnierzy i funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych pozostawał na poziomie określonym w ustawie z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej, tj. na podstawie środków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2019.

Zmiana ustawy o budżecie na rok 2023 zawiera także zmiany związane z wynagrodzeniami w sektorze finansów publicznych. Przyjęte przepisy umożliwiają przyznanie przez pracodawcę (odpowiednio kierownika jednostki albo dyrektora generalnego) pracownikom państwowej sfery budżetowej jednorazowych specjalnych dodatków motywacyjnych w ramach utworzonego w jednostkach dodatkowego funduszu motywacyjnego. Dodatkowy fundusz motywacyjny utworzony zostanie w wysokości 3,2% kwoty stanowiącej $\frac{5}{12}$ planowanych na rok 2023 wynagrodzeń osobowych i uposażeń z wyłączeniem środków zaplanowanych w roku 2023 na regulację wynagrodzeń na podstawie odrębnych przepisów i środków na sfinansowanie wypłaty nagród, o których mowa w art. 46 ust. 2 pkt 2 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej

Polskiej. Dodatkowe środki otrzymają również pracownicy zatrudnieni w urządach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z wyłączeniem posłów i senatorów. Fundusz motywacyjny utworzony zostanie także dla pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz pracowników i funkcjonariuszy komend powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej. Specjalny dodatek motywacyjny ma charakter uznaniowy i ma być przyznany w szczególności za zaangażowanie w pracy. Pracodawcy dysponujący dodatkowym funduszem motywacyjnym mają przedstawić propozycję sposobu i kryteriów przyznawania specjalnych dodatków motywacyjnych zakładowej organizacji związkowej, celem wyrażenia opinii. Termin na przedstawienie opinii jest nie dłuższy niż 10 dni. Nieprzedstawienie opinii w tym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Wprowadzono ponadto regulację umożliwiającą jednorazową wypłatę dodatkowego wynagrodzenia sędziom (w tym delegowanym do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości), asesorum sądowym oraz referendarzom sądowym sądów wymienionych w art. 175 Konstytucji RP oraz sędziom Trybunału Konstytucyjnego, w wysokości 3,2% od kwoty stanowiącej ⅔ sumy wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków: stażowego i funkcyjnego należnych od stycznia do końca sierpnia 2023 r. Specjalny dodatek motywacyjny oraz powyższe wynagrodzenia mają zostać wypłacane jednorazowo w terminie do 30 września 2023 r.

Ponadto ustawa zmieniająca ustawę o budżecie na rok 2023 zawiera przepis zmieniający ustawę z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, na mocy którego w roku 2023 nauczycielowi pozostającemu w dniu 20 września 2023 r. w stosunku pracy w szkole przyznaje się nagrodę specjalną z okazji 250. rocznicy utworzenia Komisji Edukacji Narodowej w wysokości 1125 zł.

Przepis ustawy zmieniającej ustawę o budżecie na rok 2023 stanowi, że w razie zbiegu u jednej osoby prawa z dwóch lub trzech tytułów: do nagrody specjalnej z okazji 250. rocznicy utworzenia Komisji Edukacji Narodowej, do specjalnego dodatku motywacyjnego i do dodatkowego jednorazowego wynagrodzenia przysługuje tylko jedna nagroda/wynagrodzenie.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, t.j. Dz.U. 2023, poz. 984.

- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 40.
- Ustawa z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1533.
- Ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, Dz.U. nr 26, poz. 306.
- Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. U. 2023, poz. 217.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1270.
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1277.
- Ustawa z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1360.
- Ustawa z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1907.
- Ustawa z 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1109.
- Ustawa z 9 sierpnia 2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1143.
- Ustawa z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, Dz.U. poz. 2400, ze zm.
- Ustawa budżetowa na rok 2021 z 20 stycznia 2021 r., Dz.U. poz. 190.
- Ustawa z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1834.
- Ustawa z 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, Dz.U. poz. 1900.
- Ustawa z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 1901.
- Ustawa z 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, Dz.U. poz. 2445.
- Ustawa budżetowa na rok 2022 z 17 grudnia 2021 r., Dz.U. 2022, poz. 270.
- Ustawa z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, Dz.U. poz. 2666.
- Ustawa budżetowa na rok 2023 z 15 grudnia 2022 r., Dz.U. 2023, poz. 256.
- Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023, Dz.U. poz. 1574.
- Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1586.

Inne

- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 9 sierpnia 2019 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r., M.P. poz. 742.
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1447/IX kad.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020), www.gov.pl.

- Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 640/IX kad.
- Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 641/IX kad.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 1585/IX kad.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 1586/IX kad.
- Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2022, druk sejmowy nr 1624/IX kad.
- Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022, druk sejmowy nr 1630/IX kad.
- Rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, druk sejmowy nr 2654/IX kad.
- Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2023, druk sejmowy nr 2653/IX kad.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023, druk sejmowy nr 3322/IX kad.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3323/IX kad.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r., druk sejmowy nr 2306/IX kad.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., druk sejmowy nr 3305/IX kad.

Ewelina Gierach

Dostęp radnych gminy do treści wydawanych przez wójta upoważnień do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”¹

Access by commune councillors to the contents of authorisations issued by a commune mayor concerning the access to classified information with the “restricted” clause

The list of persons employed at the commune office and having access to classified information with the “restricted” clause shall be maintained by the representative for the protection of classified information. Access to the information contained in the indicated list has been significantly restricted by the legislator. The enumerative indication of the entities to which access to the contents of the list maintained by the representative may be granted excludes the possibility of making the contents of this document available to councillors. This makes it the more necessary to recognize that access by councillors to the contents of authorisations issued by the mayor in this respect is excluded.

Keywords: councillor, commune, classified information

Wykaz osób zatrudnionych w urzędzie gminy i posiadających dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” prowadzi pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych. Dostęp do informacji zawartych we wskazanym wykazie został przez ustawodawcę znacznie ograniczony. Enumeratywne wskazanie podmiotów, którym może być udzielony dostęp do treści prowadzonego przez pełnomocnika wykazu, wyklucza możliwość udostępnienia treści tego dokumentu radnym. Tym bardziej należy uznać, że wykluczony jest dostęp radnych do treści wydawanych przez wójta upoważnień w tym zakresie.

Słowa kluczowe: radny, gmina, informacje niejawne

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji,
Katedra Prawa Konstytucyjnego, WARSZAWA, POLSKA ■
e.gierach@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-2689-786X>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na następujące pytanie: „czy radny gminy wiejskiej ma prawo zapoznać się z wydanymi upoważnieniami na dostęp do in-

¹ *Opinia prawna w sprawie dostępu radnych gminy do informacji zawartych w treści wydawanych przez wójta upoważnień do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”* sporządzona 17 lipca 2023 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Koalicja Obywatelska – Platforma Obywatelska, Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni; BAS-WAP-1418/23.

formacji niejawnej, ich treścią oraz informacją o osobach, które takowy dostęp uzyskały w danym Urzędzie Gminy?”

Uzasadnienie prawne

1. Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 40; dalej: u.s.g.m.) „[w] wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej”.

Przepis ten został wprowadzony do ustawy o samorządzie gminnym ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130, ze zm.) i jest stosowany od kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca weszła w życie. Nie oznacza to jednak, że wcześniej radni nie mieli dostępu do dokumentów, materiałów czy informacji związanych ze sprawami gminy. Jak podkreślił B. Dolnicki, „nie może natomiast budzić wątpliwości teza, że każdy radny, aby mógł skutecznie wykonywać swój mandat, musi mieć dostęp do informacji związanych z organizacją i funkcjonowaniem gminy. Prawo dostępu do informacji przez radnego wynika zatem z istoty wykonywania swego mandatu. Można powiedzieć, że bez dostępu do określonych informacji radny nie mógłby rzetelnie wykonywać swych obowiązków. Dodajmy też, że niekiedy dane te mogą mieć charakter bardzo szczegółowy, przetworzony lub uwzględniający zmiany niektórych informacji w czasie i przestrzeni, jak np. w odniesieniu do procedury uchwalania budżetu gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych lub programów rozwoju, udzielania wójtowi absolutorium, w sprawach podatków i opłat czy w niektórych sprawach majątkowych gminy”².

Na mocy przytoczonego wyżej art. 24 ust. 2 u.s.g.m. radnemu gminy przysługują trzy uprawnienia o charakterze informacyjnym: 1) prawo uzyskiwania informacji i materiałów; 2) prawo wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały; 3) prawo wglądu w działalność urzędu, samorządowych jednostek organizacyjnych oraz spółek z udziałem gminy oraz spółek

² B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 404.

handlowych z udziałem gminnych osób prawnych. Uprawnienia te nie mają, co istotne, absolutnego charakteru. Ich zakres wyznacza: wykonywanie mandatu radnego, dobra osobiste innych osób oraz przepisy o tajemnicach prawnie chronionych.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „[p]rzez wykonywanie mandatu radnego należy rozumieć wszystkie działania podejmowane przez radnego od chwili złożenia ślubowania do utraty mandatu, które bezpośrednio wiążą się z udziałem w pracach organu stanowiącego, jego komisji lub innych gremiów, o ile bierze on w nich udział na podstawie statutu, uchwał organu stanowiącego lub innych przepisów prawa jako członek rady (sejmiku), a także – z utrzymywaniem więzi z mieszkańcami i ich organizacjami. Innymi słowy, na wykonywanie mandatu radnego składają się działania służące realizacji jego uprawnień i obowiązków, które stanowią element szeroko rozumianego procesu decyzyjnego w radzie (sejmiku)”³.

Uprawnienia o charakterze informacyjnym, nawet jeżeli ich egzekwowanie ma związek z wykonywaniem przez radnego mandatu, nie mogą naruszać dóbr osobistych innych osób. Przez dobra osobiste należy przy tym rozumieć uznane przez system prawa wartości, które obejmują fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność oraz godność i pozycję w społeczeństwie, nieodłącznie związane z człowiekiem, bez względu na jego stan psychiczny i stopień wrażliwości⁴. Przykładowe wyliczenie dóbr osobistych zawiera art. 23 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.). Są to: zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, a także twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska. Uprawnienia te nie mogą ponadto naruszać tajemnic prawnie chronionych, a zatem informacji, w stosunku do których przepisy obowiązującego prawa formułują zakaz przekazywania. Do tak rozumianych tajemnic należy między innymi tajemnica adwokacka, radcowska, notarialna, lekarska, pielęgnarska, pocztowa, skarbowa, statystyczna czy zakazy wynikające z przepisów ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 756, ze zm.; dalej: u.o.i.n.).

2. Postawione pytanie dotyczy „upoważnień na dostęp do informacji niejawnej”.

W myśl art. 21 ust. 4 u.o.i.n. dopuszczenie do pracy lub pełnienia służby na stanowiskach albo zlecenie prac związanych z dostępem danej osoby do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” może nastąpić po pisemnym upoważnieniu przez kierownika jednostki organizacyjnej, jeżeli nie ma ta osoba poświadczenia bezpieczeństwa, oraz odbyciu przez nią szkolenia w zakresie ochrony informacji

³ Zob. S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 64.

⁴ Tak Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015, s. 157.

niejawnych. Z uwagi na fakt, że tryb ten nie przewiduje przeprowadzenia postępowania sprawdzającego, ma on w istocie charakter uproszczony. Rozwiązanie to ma ponadto charakter fakultatywny (świadczy o tym sformułowanie „może”), czyli jest uzależnione przede wszystkim od stanowiska kierownika jednostki organizacyjnej, który decyduje podejmując samodzielnie i na własne ryzyko.

Na mocy art. 33 ust. 3 u.s.g.m. kierownikiem urzędu gminy jest wójt. To zatem wójt jest organem wydającym na podstawie art. 21 ust. 4 u.o.i.n. upoważnienie do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” wobec pracowników urzędu gminy, których stanowisko wymaga dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”. Ta sfera aktywności wójta bez wątpienia stanowi przejaw „działalności urzędu”, o którym mowa w art. 24 ust. 2 u.s.g.m.

Treść art. 21 ust. 4 pkt 1 u.s.g.m. nie wskazuje wprost, jakie elementy powinno zawierać pisemne upoważnienie kierownika jednostki organizacyjnej. Mając jednak na względzie art. 29 ust. 2 tego aktu, można wnioskować, iż powinny się w nim znaleźć, takie dane jak: 1) oznaczenie jednostki organizacyjnej; 2) data i miejsce wydania; 3) podstawa prawna; 4) imię (imiona), nazwisko, PESEL i imię ojca osoby upoważnionej; 5) cel wydania (np. wykonanie określonego zadania) bądź okres, na jaki upoważnienie zostaje wydane (wskazanie konkretnych dat albo wydarzenia, które spowoduje utratę ważności upoważnienia, np. „na czas zatrudnienia w jednostce organizacyjnej”); 5) pieczętka i podpis kierownika jednostki organizacyjnej⁵.

Co ważne, art. 15 ust. 1 pkt 8 u.d.i.n. przewiduje, że do zadań pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych (który podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej) należy prowadzenie aktualnego wykazu osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostce organizacyjnej albo wykonujących czynności zlecone, które mają uprawnienia do dostępu do informacji niejawnych, oraz osób, którym odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub je cofnięto. Prowadząc ten wykaz, pełnomocnik ochrony powinien zwrócić szczególną uwagę na aktualność zawartych w nim danych, ich zakres oraz na to, kto może mieć do nich dostęp. Wykaz ten daje kierownikowi jednostki oraz pełnomocnikowi ochrony pełną wiedzę niezbędną do sprawowania skutecznej kontroli nad tym, kto i jakie uprawnienia w zakresie dostępu do informacji niejawnych w jednostce posiada. Dzięki tej wiedzy wójt może zarządzać uprawnieniami i stosownie do potrzeb wydawać upoważnienia do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”. Pełnomocnik ochrony dysponuje natomiast informacjami niezbędnymi do sprawowania kontroli prawidłowości

⁵ Zob. ewidencje, przechowywanie i udostępnianie akt postępowań sprawdzających, informacje dostępne na stronie BIP Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: <https://bip.abw.gov.pl/bip/informacje-niejawne-1/nadzor-nad-systemem-oc/ewidencje-przechowywan/149,EWIDENCJA-PRZECHOWYWANIE-I-UDOSTEPNIANIE-AKT-POSTEPOWAN-SPRAWDZAJACYCH.html> [dostęp 17 lipca 2023 r.].

prowadzenia ewidencji informacji niejawnych, materiałów i obiegu dokumentów niejawnych oraz zapewnienia warunków, by z informacjami niejawnymi zapoznawały się wyłącznie osoby uprawnione. Ustawodawca nie określił, w jakiej formie powinien być prowadzony wykaz, pozostawiając w tym względzie swobodę pełnomocnikowi ochrony. Może być to zatem zarówno forma papierowa, jak i elektroniczna.

Dla odpowiedzi na pytanie przedstawione na wstępie opinii istotne znaczenie ma fakt, że dostęp do informacji zawartych we wskazanym wyżej wykazie został przez ustawodawcę znacznie ograniczony. W świetle art. 73 ust. 3 u.o.i.n. dane z wykazów są udostępniane na pisemne żądanie wyłącznie sądowi lub prokuratorowi dla celów postępowania karnego, właściwemu organowi w celu przeprowadzenia kontroli prawidłowości postępowania sprawdzającego, właściwemu organowi w celu rozpatrzenia odwołania lub zażalenia, sądowi administracyjnemu w związku z rozpatrywaniem skargi oraz służbom i instytucjom uprawnionym do realizacji poszerzonych postępowań sprawdzających dla celów postępowania sprawdzającego oraz postępowania bezpieczeństwa przemysłowego. W związku z treścią tego przepisu pełnomocnik ochrony powinien dbać o to, by także w ramach jednostki, w której wykaz jest prowadzony, dane te nie były powszechnie dostępne, i by zapoznawać się mogły z nimi jedynie osoby prowadzące wykaz.

Podsumowanie

- Na podstawie art. 24 ust. 2 u.s.gm. radny ma prawo do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy w ramach wykonywanego przez niego mandatu, o ile nie narusza dóbr osobistych innych osób oraz przepisów o tajemnicach prawnie chronionych.
- Na mocy art. 33 ust. 3 u.s.gm. kierownikiem urzędu gminy jest wójt. Jest to zatem organ wydający, na podstawie art. 21 ust. 4 u.d.i.n., upoważnienia do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” wobec pracowników urzędu gminy, których stanowiska wymagają dostępu do tego rodzaju informacji niejawnych. Ta sfera aktywności wójta stanowi przejaw „działalności urzędu”, o którym mowa w art. 24 ust. 2 u.s.gm.
- Wykaz osób zatrudnionych w urzędzie gminy i mających dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” prowadzi pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych (art. 15 ust. 1 pkt 8 u.d.i.n.). Dostęp do informacji zawartych we wskazanym wyżej wykazie został przez ustawodawcę znacznie ograniczony. Enumeratywne wskazanie podmiotów, którym może być udzielony dostęp do treści prowadzonego przez pełnomocnika wykazu, wyklucza możliwość udostępnienia treści tego dokumentu radnym. Tym bardziej za wykluczony uznać należy dostęp radnych do treści wydawanych przez wójta upoważnień w tym zakresie.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 40, ze zm.

Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 756, ze zm.

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. poz. 130, ze zm.

Literatura

B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.

Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015.

Inne

Strona BIP Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ewidencja, przechowywanie i udostępnianie akt postępowań sprawdzających, <https://bip.abw.gov.pl/bip/informacje-niejawne-1/nadzor-nad-systemem-oc/ewidencje-przechowywan/149,EWIDENCJA-PRZECHOWYWANIE-I-UDOSTEPNIANIE-AKT-POSTEPOWAN-SPRAWDZAJACYCH.html>.

Przemysław Sobolewski

Konsekwencje prawne działania organu osoby prawnej – Polskiego Związku Łowieckiego – w niepełnym składzie¹

Legal consequences of action by an incomplete body of a legal person –
the Polish Hunting Association

Neither the Hunting Act provisions, nor the Statutes of the Polish Hunting Association define the legal consequences of the action of the incomplete Hunting Council. Provisions of the Civil Code may apply to Council resolutions of a civil law nature. It is doubtful if jurisprudence developed in relation to commercial companies may be applied to the Association's bodies, due to the significant differences between such companies and the Polish Hunting Association. When applying the principles developed in jurisprudence, it is important to note that, according to the Supreme Court, formal defects concerning the adoption of resolutions that do not affect the contents of the adopted resolution do not affect its legitimacy.

Keywords: Hunting Act, Civil Code, Commercial Companies Code

Przepisy prawa łowieckiego ani statut Polskiego Związku Łowieckiego nie określają skutków prawnych działania Naczelnej Rady Łowieckiej w niepełnym składzie. Do uchwał Rady o charakterze cywilnoprawnym zastosowanie znaleźć mogą przepisy Kodeksu cywilnego. Wątpliwości budzi stosowanie do organów Związku przepisów i orzecznictwa ukształtowanego w odniesieniu do spółek handlowych, ze względu na istotne różnice między spółkami handlowymi a Polskim Związkiem Łowieckim. Istotne jest, że zdaniem Sądu Najwyższego, uchybienia formalne dotyczące podejmowania uchwał, które nie miały wpływu na treść podjętej uchwały, nie wpływają na jej ważność.

Słowa kluczowe: prawo łowieckie, Kodeks cywilny, Kodeks spółek handlowych

Doktor nauk prawnych, dyrektor Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, WARSZAWA, POLSKA ■
przemyslaw.sobolewski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-9631-0921>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii są dwa zagadnienia prawne:

- czy w przypadku rezygnacji członka Naczelnej Rady Łowieckiej i braku jego zastępcy Naczelna Rada Łowiecka może w dalszym ciągu podejmować skutecznie uchwały, jeżeli na danym posiedzeniu nie ma kworum?

¹ *Opinia prawna w sprawie konsekwencji prawnych działania organu osoby prawnej – Polskiego Związku Łowieckiego w niepełnym składzie* sporządzona 21 sierpnia 2023 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Koalicja Polska – PSL, UED, Konserwatyści; BAS-WAP-1852/23.

- czy rezygnacja członka Naczelnej Rady Łowieckiej oraz jego zastępców z danego okręgu może skutecznie zablokować działania (możliwość podejmowania uchwał) Naczelnej Rady Łowieckiej?

W opinii uwzględniono stan prawny na dzień jej sporządzenia. Opinia nie stanowi oceny konkretnego stanu faktycznego, ale ogólną i abstrakcyjną analizę stanu prawnego w zakresie pytań przedstawionych.

Aktualny stan prawny

Zgodnie z dyspozycją art. 32a ust. 1 ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1082; dalej: Prawo łowieckie lub u.p.ł.) Naczelna Rada Łowiecka jest jednym z organów² Polskiego Związku Łowieckiego. Podstawowym zadaniem Naczelnej Rady Łowieckiej jest nadzór nad działalnością Zarządu Głównego oraz realizacja innych działań przewidzianych Statutem Związku. Ponadto zgodnie z dyspozycją art. 35o ust. 1 u.p.ł. Naczelna Rada Łowiecka wybiera inne organy Związku – powołuje na 5-letnią wspólną kadencję: Główny Sąd Łowiecki – w składzie od 15 do 25 sędziów, w tym prezesa i na jego wniosek od 2 do 6 zastępców prezesa, a także Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego i jego od 2 do 6 zastępców. Naczelna Rada Łowiecka powołuje również na 5-letnią wspólną kadencję: okręgowe sądy łowieckie – w składzie od 6 do 15 sędziów, w tym prezesa i na jego wniosek od 2 do 6 zastępców prezesa, okręgowych rzeczników dyscyplinarnych i ich od 2 do 10 zastępców.

Polski Związek Łowiecki jest osobą prawną (art. 32 ust. 2 u.p.ł.). Związek oraz koła łowieckie działają na podstawie ustawy – Prawo łowieckie oraz Statutu uchwalonego przez Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego i zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw środowiska (art. 32 ust. 3 u.p.ł.). Obecny Statut Związku stanowi załącznik do uchwały XXIV Krajowego Zjazdu Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego z 16 lutego 2019 r.³ Statut zawiera przepisy wyliczające dodatkowe, niewskazane w ustawie, kompetencje Naczelnej Rady Łowieckiej (§ 82 ust. 1–3 Statutu). Sposób procedowania Naczelnej Rady Łowieckiej określa § 84 Statutu, przy czym kompetencja do określania zasad zwoływania, obradowania i podejmowania uchwał Naczelnej Rady Łowieckiej delegowana została w Statucie na samą Radę, która dokonuje tego w regulaminie (§ 84 ust. 6 Statutu). Istotny dla funkcjonowania Rady jest także § 111

² Pozostałymi organami Związku są: Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego, Zarząd Główny, Główny Sąd Łowiecki i okręgowe sądy łowieckie, Główny Rzecznik Dyscyplinarny i okręgowi rzecznicy dyscyplinarni, Kapituła Odznaczeń Łowieckich, okręgowe zjazdy delegatów Polskiego Związku Łowieckiego oraz zarządy okręgowe.

³ https://statut-pzl.pl/wp-content/uploads/2019/03/NOWY_STATUT_PZ%C5%81_2019.pdf.

ust. 1 Statutu, zgodnie z którym, jeżeli Statut nie stanowi inaczej, organy (w tym Naczelna Rada Łowiecka) podejmują uchwały zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy liczby członków danego organu (kworum). Warto zwrócić uwagę, że Statut PZŁ nie ma statusu aktu prawnego (nie jest ani aktem prawa powszechnie obowiązującego, ani aktem prawa wewnętrznego).

Według dyspozycji art. 32a ust. 4 u.p.ł. w skład Naczelnej Rady Łowieckiej wchodzi członkowie wybrani przez okręgowe zjazdy delegatów – po jednym z każdego okręgu. Obecnie w Związku funkcjonuje 49 okręgów łowieckich⁴. Liczba okręgów nie została określona w Prawie łowieckim, wynika ona z załącznika nr 4 do Statutu PZŁ (§ 108 Statutu). Ponadto Statut przewiduje, że do kompetencji zjazdów okręgowych należy poza wyborem spośród delegatów na okręgowy zjazd członka Naczelnej Rady Łowieckiej także wybór jego zastępcy.

Prawo łowieckie nie zawiera przepisów dotyczących rezygnacji członków Naczelnej Rady Łowieckiej. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że członkostwo w Radzie opiera się na zasadzie dobrowolności, a członkowie uprawnieni są do składania rezygnacji. Potwierdza to brzmienie Statutu, którego § 110 przewiduje, że członek organu przestaje pełnić swą funkcję w przypadku: śmierci, zrzeczenia się pełnienia funkcji, utraty członkostwa w PZŁ, a w przypadku funkcji pełnionych w organie koła – utraty członkostwa w kole, orzeczenia przez sąd łowiecki kary dyscyplinarnej.

Zaprzestanie pełnienia funkcji na skutek zrzeczenia się jej następuje z chwilą zrzeczenia, a fakt ten stwierdza co do zasady organ powołujący na najbliższym posiedzeniu (§ 110 ust. 2 Statutu). Wyjątek od tej zasady dotyczy Naczelnej Rady Łowieckiej: w odniesieniu do członków Naczelnej Rady Łowieckiej wygaśnięcie ich funkcji stwierdza Prezydium Naczelnej Rady Łowieckiej. Ponadto w miejsce członka Naczelnej Rady Łowieckiej, którego mandat wygaś, wstępuje zastępca tego członka, wybrany, jak wskazano wyżej, również przez zjazd okręgowy.

Działalność Naczelnej Rady Łowieckiej podlega kontroli ministra właściwego do spraw środowiska. Zgodnie z dyspozycją art. 35a ust. 9 u.p.ł. w razie stwierdzenia, że działalność Krajowego Zjazdu Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego lub Naczelnej Rady Łowieckiej jest niezgodna z przepisami prawa lub postanowieniami Statutu PZŁ, minister, w zależności od rodzaju i stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, może, w drodze decyzji administracyjnej:

- uchylić w całości lub w części uchwałę niezgodną z postanowieniami Statutu,
- stwierdzić nieważność w całości lub w części uchwały niezgodnej z przepisami prawa,
- udzielić organowi upomnienia i zażądać od niego podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem albo zaprzestania działania niezgodnego z prawem.

Minister może także, na podstawie art. 35a ust. 10 u.p.ł., wstrzymać wykonanie uchwały.

⁴ <https://www.pzlow.pl/zarzady-okregowe/>.

Analiza aktualnego stanu prawnego

Jak zwrócono uwagę wyżej, przepisy Statutu PZŁ przewidują instytucję „zastępcy członka Naczelnej Rady Łowieckiej”, która nie została uregulowana w Prawie łowieckim. Zastępca członka Rady zastępuje tego członka i wstępuje w jego miejsce w przypadku jego śmierci lub rezygnacji. Ani ustawa, ani przepisy Statutu nie określają natomiast konsekwencji braku zarówno członka Rady, jak i jego zastępcy. W szczególności nie określają, czy w takiej sytuacji Naczelna Rada może skutecznie działać.

Ponieważ, jak zauważono wyżej, ustawodawca nadał Polskiemu Związkowi Łowieckiemu status osoby prawnej, zastosowanie znajdują do niego przepisy ogólne dotyczące osób prawnych: art. 33–43 Kodeksu cywilnego⁵. Rozwiązanie wskazanego w pytaniu problemu prawnego na podstawie tych przepisów napotyka jednak dwa problemy: po pierwsze, przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące osób prawnych mają charakter bardzo fragmentaryczny, po drugie, dotyczą one tylko cywilnoprawnej sfery działalności Polskiego Związku Łowieckiego, podczas gdy Związek działa zarówno w sferze prawa prywatnego (cywilnego), jak i w sferze prawa publicznego. Również kompetencje Naczelnej Rady, jako organu Związku, mają charakter mieszany, ma ona zarówno kompetencje cywilnoprawne, jak i administracyjnoprawne.

Przykładami kompetencji cywilnoprawnych są: ustalanie szczegółowych kryteriów i zasad oceny wniosków kół łowieckich o dzierżawę obwodów łowieckich w postępowaniach o wydzierżawienie obwodów łowieckich, ustalanie wysokości składek członkowskich od osób fizycznych oraz zasad podziału składki między Zarząd Główny i zarządy okręgowe, a także ustalanie zasad zbywania nieruchomości oraz wyrażanie zgody na nabywanie i zbywanie nieruchomości Związku oraz obciążanie majątku Związku powyżej kwoty określonej przez Naczelną Radę Łowiecką. Z kolei kompetencjami administracyjnoprawnymi są np.: przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw środowiska kandydatów na łowczego krajowego, przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw środowiska na jego wniosek opinii w sprawie odwołania łowczego krajowego, składanie wniosków do Zarządu Głównego o odwołanie łowczych okręgowych, opracowywanie stanowiska Naczelnej Rady Łowieckiej w sprawach tworzenia lub zmiany przepisów prawnych dotyczących łowiectwa, określanie zasad etyki łowieckiej. Warto także pamiętać, że sama kontrola uchwał Naczelnej Rady Łowieckiej przez ministra ma charakter publicznoprawny i dokonywana jest na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁶. Publicznoprawny charakter zadań

⁵ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.; dalej: Kodeks cywilny lub k.c.

⁶ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2023, poz. 775.

Związku potwierdził również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11⁷.

Warto także odnotować, że w decyzji z 4 maja 2023 r.⁸ Minister Klimatu i Środowiska uznał, że: „Ustawa – Prawo łowieckie, ani Statut PZŁ nie przewidują możliwości działania Naczelnej Rady Łowieckiej w uszczuplonym składzie. Przepisy ustawy wprost wskazują, że każdy z okręgów PZŁ powinien mieć swoją reprezentację w osobie jednego członka w Naczelnej Radzie Łowieckiej. Z kolei Statut PZŁ stanowi jedynie, w przywołanym już § 110 ust. 3, że w takim przypadku w miejsce członka Naczelnej Rady Łowieckiej wchodzi zastępca członka Naczelnej Rady Łowieckiej. Żaden z aktów nie rozstrzyga jednak, co następuje w przypadku, gdy brak jest zarówno osób pełniących funkcję członka NRŁ, jak i ich zastępców”⁹. Zdaniem Ministra PZŁ powinien podjąć działania, których celem powinno być jak najszybsze uzupełnienie składu osobowego Naczelnej Rady Łowieckiej przez zwołanie nadzwyczajnych okręgowych zjazdów delegatów w tych okręgach, które pozbawione są reprezentacji w Radzie.

Prawo łowieckie nie zawiera odesłania do stosowania Kodeksu cywilnego, podobnego do zawartego w art. 2 Kodeksu spółek handlowych¹⁰, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie do spółek handlowych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Jeżeli wymaga tego właściwość (natura) stosunku prawnego spółki handlowej, przepisy Kodeksu cywilnego stosuje się odpowiednio. Mimo braku takiego przepisu stosowanie do organów PZŁ przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących osób prawnych nie powinno budzić wątpliwości, ze względu na dokonaną w art. 32 u.p.ł. ustawową kwalifikację PZŁ jako osoby prawnej. Zastosowanie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczyć może oczywiście tylko cywilnoprawnej sfery aktywności Związku.

Dokonyjąc analizy działań Naczelnej Rady Łowieckiej na gruncie przepisów prawa cywilnego dotyczących osób prawnych, należy zwrócić uwagę, że Kodeks

⁷ Zdaniem Trybunału: „ZŁ [Związek Łowiecki – dopisek P.S.] na podstawie ustawy i w zgodzie z jej postanowieniami wykonuje powierzone mu zadania publiczne, pozostając w tym zakresie pod nadzorem właściwych organów państwa. Nie jest więc utworzoną dobrowolnie samodzielną organizacją, na którą państwo scedowało określone obowiązki. Od chwili gdy na bazie stowarzyszenia „Polski Związek Łowiecki” utworzono ustawą organizację o charakterze korporacyjnym i obarczono ją obowiązkami wykonywania określonych zadań państwa, PZŁ przestał być stowarzyszeniem. [...] Stąd Trybunał stwierdził, że w Związku dominuje aspekt publicznoprawny, a sam Związek wykazuje wiele istotnych cech samorządu, o jakim mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji”.

⁸ <https://www.pzlow.pl/wp-content/uploads/2023/05/2023.05.04-Decyzja-I-instancji.pdf>.

⁹ *Ibidem*, s. 7–8.

¹⁰ Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1467, ze zm.; dalej: k.s.h.

cywilny nie zawiera ogólnych przepisów regulujących skutki braku pełnego obsadzenia organu osoby prawnej. Artykuł 38 k.c. przewiduje jedynie, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie, co stanowi wyraz tzw. teorii organów. Konsekwencje przekroczenia przez osoby działające w imieniu osoby prawnej zakresu umocowania lub działania bez umocowania wskazuje natomiast art. 39 k.c. Warto przypomnieć, że art. 39 k.c. znowelizowany został ustawą z 9 listopada 2018 r.¹¹. W obecnym stanie prawnym, po nowelizacji, zgodnie z dyspozycją art. 39 § 1 k.c. „jeżeli zawierający umowę jako organ osoby prawnej nie ma umocowania albo przekroczy jego zakres, ważność umowy zależy od jej potwierdzenia przez osobę prawną, w której imieniu umowa została zawarta”. Natomiast według art. 39 § 4 k.c.: „Jednostronna czynność prawna dokonana przez działającego jako organ osoby prawnej bez umocowania albo z przekroczeniem jego zakresu jest nieważna. Jednakże gdy ten, komu zostało złożone oświadczenie woli w imieniu osoby prawnej, zgodził się na działanie bez umocowania, stosuje się odpowiednio przepisy o zawarciu umowy bez umocowania”. Oznacza to, że w wypadku umów ustawodawca zdecydował się na zastosowanie sankcji bezskuteczności zawieszony, a nie nieważności bezwzględnej. Nowelizacja art. 39 k.c. stanowi kontynuację linii orzeczniczej Sądu Najwyższego zapoczątkowanej uchwałą z 14 września 2007 r., sygn. akt III CZP 31/07, w której Sąd Najwyższy odstąpił od dotychczasowej wykładni art. 39 k.c. i dopuścił możliwość potwierdzenia czynności prawnej dokonanej przez organ osoby prawnej z przekroczeniem kompetencji przez zastosowanie w drodze analogii do takiej sytuacji art. 103 § 1 i 2 k.c. W uzasadnieniu projektu¹² omawianej nowelizacji Kodeksu cywilnego stwierdzono, że „pożądane jest, aby czynności dotknięte wadą, w postaci działania osób nieumocowanych do ich reprezentowania, mogły być utrzymane w mocy”.

Konieczne jest także odniesienie się do różnicy pomiędzy stanami faktycznymi objętymi hipotezą art. 39 k.c. (brak umocowania albo przekroczenie jego zakresu) a niepełnym obsadzeniem organu. Jeżeli przyjąć, że organ, który nie jest w pełni obsadzony, nie może skutecznie działać, stan taki objęty będzie hipotezą art. 39 k.c., a działanie takie stanowić będzie działanie bez umocowania. Za stosowaniem art. 39 k.c. do organów, które nie są w pełni obsadzone, przemawia także wykładnia funkcjonalna: skoro wolą ustawodawcy jest, aby działanie osoby, która nie jest członkiem organu lub przekracza zakres umocowania, związane było co do zasady z sankcją bezskuteczności zawieszony, tym bardziej z taką sankcją, a nie nieważnością związane powinno być działanie organu wybranego legalnie i zgodnie z procedurami, ale który w wyniku rezygnacji członków nie jest w pełni obsadzony.

¹¹ Ustawa z 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym, Dz.U. poz. 2244.

¹² Druk sejmowy nr 2862/VIII kad., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2862>.

Należy także zwrócić uwagę, że art. 39 k.c. dotyczy umów, a zatem czynności dwustronnych oraz jednostronnych czynności prawnych, podczas gdy główną sferą aktywności Naczelnej Rady jest wydawanie uchwał.

Kwestia braku pełnego obsadzenia organu była także analizowana w orzecznictwie. W uchwale Sądu Najwyższego z 18 lipca 2012 r., sygn. akt III CZP 40/12, skład orzekający stwierdził, że „zarząd kadłubowy osoby prawnej jest zatem jej organem istniejącym. Z punktu widzenia art. 42 § 1 KC [Kodeksu cywilnego – dopisek P.S.] istotne jest jednak nie tyle nieistnienie organu, ile niemożność prowadzenia przez osobę prawną swoich spraw „z braku powołanych do tego organów”. W tym przepisie brak organu powołanego do prowadzenia spraw osoby prawnej oznacza zatem nie tylko nieistnienie organu, ale również sytuację, gdy organ wprawdzie formalnie istnieje, ale nie może kierować działalnością osoby prawnej lub reprezentować jej na zewnątrz (w wypadku fundacji i spółdzielni) albo prowadzić spraw osoby prawnej lub jej reprezentować (w wypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej)”. Podobnie w wyroku z 5 listopada 2010 r., sygn. akt I CSK 63/10, Sąd Najwyższy uznał, że „członkowie nie należycie obsadzonego, w stosunku do wymagań statutu, organu osoby prawnej, określanego mianem «kadłubowego», powołanego do jej reprezentacji, mogą reprezentować tę osobę, jeżeli jest możliwe spełnienie obowiązujących w tej osobie reguł jej reprezentacji”, a w cytowanej już uchwale z 18 lipca 2012 r., sygn. akt III CZP 40/12, doprecyzował: „Taki zarząd nie może natomiast skutecznie podejmować uchwał, gdyż wbrew art. 208 § 5 KSH [Kodeksu spółek handlowych – dopisek P.S.] niewykonalne jest zawiadomienie wszystkich członków zarządu o jego posiedzeniu. W interesie spółki jest więc – zdaniem Sądu Najwyższego – jak najszybsze uzupełnienie składu zarządu, tak aby był on zgodny z wymaganiami przewidzianymi w umowie spółki”.

Koncepcja, że organ, który nie jest w pełni obsadzony, nie ma możliwości skutecznego działania, nie jest wprost wyrażona w żadnym przepisie prawnym. Rekonstruowana jest ona na podstawie art. 38 k.c., zgodnie z którym osoby prawne działają przez swoje organy. Przyjmuje się, że cechą konstytutywną organu osoby prawnej jest jego pełne obsadzenie. Koncepcja ta stosowana jest do organów, które składają się z małej liczby członków (np. zarząd). Najczęściej zagadnienie organu „kadłubowego” analizowane jest w kontekście zarządów spółek, spółdzielni i fundacji¹³. W przypadku organów, które składają się z kilkudziesięciu osób, tak jak Naczelna Rada Łowiecka, stosowanie tej koncepcji mogłoby umożliwić jednemu z okręgowych kół paraliżowanie aktywności całej Rady.

Omawiając kwestię wadliwości uchwał organów kolegialnych spółek handlowych w orzecznictwie, warto także zwrócić uwagę, że mimo braku podstawy prawnej, Sąd Najwyższy wykształcił linię orzeczniczą, zgodnie z którą wadliwość

¹³ A. Matsiyeuskaya, *Istota organu kadłubowego w spółkach handlowych oraz spółdzielniach*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 1, s. 40.

podejmowania uchwał przez organ oceniana jest odmiennie w zależności od kryterium wpływu wady na uchwałę. Choć nie wynika to z brzmienia przepisów, w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym naruszenie przepisów proceduralnych przy podejmowaniu uchwał przez organy spółek może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności tych uchwał tylko, gdy uchybienia proceduralne mogły mieć wpływ na treść podjętej uchwały¹⁴.

Wnioski

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków. Jeżeli kolegialny organ osoby prawnej powołany został zgodnie z obowiązującymi w chwili jego wyboru przepisami prawa, ewentualna rezygnacja członka tego organu nie prowadzi do sytuacji „nieistnienia” organu, jeśli w składzie tego organu pozostają jeszcze inni członkowie. Rezygnacja członka organu jest uprawnieniem tej osoby, a takie zdarzenie prawne nie ma charakteru nadzwyczajnego. Obowiązujące przepisy prawa nie rozstrzygają, czy pełne obsadzenie organu jest warunkiem możliwości realizowania przez ten organ swoich kompetencji uchwałodawczych. Pewną wskazówkę w tym zakresie może stanowić art. 39 k.c. Literalnie znajduje on jednak zastosowanie do oceny dwóch rodzajów czynności cywilnoprawnych: umów i jednostronnych czynności prawnych.

Zastosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do Naczelnej Rady Łowieckiej nie może odbywać się automatycznie, ale zależne jest od przedmiotu konkretnej uchwały, w szczególności, czy ma ona charakter cywilno- czy administracyjnoprawny. Kodeks cywilny reguluje bowiem jedynie stosunki między autonomicznymi i równorzędnymi podmiotami, a nie stosunki prawne, w których jednemu z podmiotów przysługują kompetencje władcze. Kodeks cywilny nie zawiera przepisów dotyczących skutków wadliwości podejmowania uchwał przez organy osób prawnych (przepisy takie zawarte zostały w Kodeksie spółek handlowych: art. 249, art. 252, art. 422 i art. 425). Na marginesie warto zwrócić uwagę, że przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego projekt księgi pierwszej¹⁵ nowego Kodeksu cywilnego zawierał ogólne przepisy dotyczące podejmowania uchwał¹⁶. Podjęcie uchwały przez organ w składzie innym niż przewidziany w ustawie lub statucie można uznać jako działanie sprzeczne z art. 38 k.c.

¹⁴ Wyroki SN z: 6 sierpnia 1990 r., sygn. akt IV CR 160/90; 8 grudnia 1998 r., sygn. akt I CKN 243/98; 16 lutego 2005 r., sygn. akt III CK 296/04; 19 września 2007 r., sygn. akt II CSK 165/07; 5 lipca 2007 r., sygn. akt II CSK 163/07.

¹⁵ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komisja-kodyfikacyjna-prawa-cywilnego>.

¹⁶ Zgodnie z dyspozycją art. 81 projektu: „Uchwała wywołuje skutki prawne, jeżeli do jej podjęcia upoważnia ustawa, umowa lub statut”, natomiast według art. 83 § 1 „Jeżeli uchybienia przy podejmowaniu uchwały nie miały wpływu na jej podjęcie, uchwała jest ważna”.

Konieczne jest także odnotowanie, że liczebność Naczelnej Rady Łowieckiej nie została określona w Prawie łowieckim, ale zależy od Statutu PZŁ. Oznacza to, że liczebność tego organu może być zmniejszona przez zmianę statutu, który nie jest aktem prawa ani powszechnie, ani wewnętrznie obowiązującego.

Analogia między organami Polskiego Związku Łowieckiego a organami spółek kapitałowych wydaje się zbyt daleko idąca co najmniej z czterech powodów. Po pierwsze, odmienne są cele działania tych podmiotów: spółki są co do zasady przedsiębiorcami, natomiast PZŁ jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką przez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony przez regulację liczebności populacji zwierząt łownych (art. 32 ust. 1 u.p.ł.). Po drugie, w Kodeksie spółek handlowych zawarte zostały przepisy dotyczące różnych postaci wadliwości uchwał organów spółek, przepisy Prawa łowieckiego nie zawierają takich regulacji. Po trzecie, żaden z przepisów Prawa łowieckiego nie zawiera odesłania nakazującego odpowiednie stosowanie Kodeksu spółek handlowych (podobnego do odesłania do Kodeksu cywilnego zawartego w art. 2 k.s.h.). Po czwarte, kompetencje i charakter prawny Naczelnej Rady Łowieckiej są odmienne od kompetencji charakteru prawnego zarządów i rad nadzorczych spółek kapitałowych. Zarządy i rady nadzorcze są organami mniej licznymi niż licząca 49 członków Naczelna Rada Łowiecka. Ponadto Naczelna Rada Łowiecka łączy kompetencje cywilnoprawne i administracyjnoprawne.

Istotna jest także zasygnalizowana wyżej linia orzecznicza Sądu Naczelnego, zgodnie z którą uchybienia formalne dotyczące podejmowania uchwał, które nie miały wpływu na treść podjętej uchwały, nie wpływają na jej ważność. Zastosowanie powyższej zasady nie opiera się na analogii do Kodeksu spółek handlowych, ponieważ zasada ta nie została wyrażona w żadnym przepisie tego kodeksu. Stosowanie tej reguły przez Sąd Najwyższy do uchwał organów spółek handlowych wydaje się wynikać z ogólnego założenia, zgodnie z którym normy proceduralne mają na celu zapewnienie właściwego przebiegu posiedzenia organu, a naruszenia, które nie wpływają na treść uchwał, nie powinny być podstawą ich unieważniania.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2023, poz. 775.

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.

Ustawa z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1082.

Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1467, ze zm.

Ustawa z 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym, Dz.U. poz. 2244.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11.

Uchwała Sądu Najwyższego z 14 września 2007 r., sygn. akt III CZP 31/07.

Uchwała Sądu Najwyższego z 18 lipca 2012 r., sygn. akt III CZP 40/12.

Wyrok Sądu Najwyższego z 6 sierpnia 1990 r., sygn. akt IV CR 160/90.

Wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt I CKN 243/98.

Wyrok Sądu Najwyższego z 16 lutego 2005 r., sygn. akt III CK 296/04.

Wyrok Sądu Najwyższego z 5 lipca 2007 r., sygn. akt II CSK 163/07.

Wyrok Sądu Najwyższego z 19 września 2007 r., sygn. akt II CSK 165/07.

Wyrok Sądu Najwyższego z 5 listopada 2010 r., sygn. akt I CSK 63/10.

Literatura

Matsiyevskaya A., *Istota organu kadłubowego w spółkach handlowych oraz spółdzielniach*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 1.

Inne

Decyzja Ministra Klimatu i Środowiska, <https://www.pzlow.pl/wp-content/uploads/2023/05/2023.05.04-Decyzja-I-instancji.pdf>.

Projekt książki pierwszej nowego kodeksu cywilnego przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komisja-kodyfikacyjna-prawa-cywilnego>.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym, druk sejmowy nr 2862/VIII kad., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2862>.

Załącznik do uchwały XXIV Krajowego Zjazdu Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego z 16 lutego 2019 r. – Statut Polskiego Związku Łowieckiego, https://statut-pzl.pl/wp-content/uploads/2019/03/NOWY_STATUT_PZ%5%81_2019.pdf.

Danuta Adamiec^a, Justyna Branna^b, Dobromir Dziewulak^c, Natalia Firlej^d,
Kamila Groszkowska^e, Marta Karkowska^f, Dorota Olejniczak^g,
Angelina Tazuszel^h, Łukasz Żołądekⁱ

Wykonywanie zawodu psychologa w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej i Norwegii¹

The execution of the profession of a psychologist in selected European Union Member States and Norway

The paper presents information on the legal regulation of the profession of a psychologist in Austria, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Portugal, and Norway. In the European Union law that profession is covered by the so-called general system of recognition of professional qualifications. The article examines legal provisions regulating the profession, the qualification and educational requirements, and the conditions for practising psychology in the above-mentioned countries.

Keywords: psychologist, European Union

W opracowaniu przedstawiono informacje na temat regulacji prawnych w zakresie wykonywania zawodu psychologa w Austrii, Belgii, Czechach, Danii, Finlandii, Francji, Niemczech, Portugalii oraz w Norwegii. W prawie Unii Europejskiej zawód psychologa jest objęty tzw. systemem ogólnym uznawania kwalifikacji zawodowych. W artykule przeanalizowano przepisy prawne regulujące wykonywanie tego zawodu, wymogi dotyczące kwalifikacji i wykształcenia oraz warunki wykonywania zawodu psychologa w wymienionych krajach.

Słowa kluczowe: psycholog, Unia Europejska

- ^a Doktor nauk prawnych, specjalista ds. międzynarodowych Biura Analiz Sejmowych ■ Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Zagranicznych Systemów Prawnych, Zespół Analiz Porównawczych, WARSZAWA, POLSKA ■ danuta.adamiec@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-6600-4309>
- ^b Specjalista ds. międzynarodowych Biura Analiz Sejmowych ■ Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Zagranicznych Systemów Prawnych, Zespół Analiz Porównawczych, WARSZAWA, POLSKA ■ justyna.branna@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-9653-9996>
- ^c Doktor nauk humanistycznych, profesor UW ■ Uniwersytet Warszawski, Wydział Pedagogiczny, Katedra Dydaktyki i Pedagogii, WARSZAWA, POLSKA ■ dobromir.dziewulak@uw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-7974-8024>
- ^d Specjalista ds. międzynarodowych Biura Analiz Sejmowych ■ Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Zagranicznych Systemów

¹ Informacja na temat regulacji prawnych w zakresie wykonywania zawodu psychologa w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej (Austrii, Belgii, Czechach, Danii, Finlandii, Francji, Niemczech, Portugalii) oraz w Norwegii sporządzona 11 października 2022 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny; BAS-WAZSP-1810/22.

- Prawnych, Zespół Analiz Porównawczych, WARSZAWA, POLSKA ■ natalia.firlej@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-9522-5522>
- ^e Specjalista ds. międzynarodowych Biura Analiz Sejmowych ■ Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Zagranicznych Systemów Prawnych, Zespół Analiz Porównawczych, WARSZAWA, POLSKA ■ kamila.groszkowska@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-8618-1302>
- ^f Doktor nauk humanistycznych, adiunkt ■ Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii, WARSZAWA, POLSKA ■ mkarkowska@ifispan.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0003-0747-4332>
- ^g Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■ Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawa Europejskiego i Międzynarodowego, WARSZAWA, POLSKA ■ dorota.olejniczak@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-8296-0176>
- ^h Specjalista ds. międzynarodowych Biura Analiz Sejmowych ■ Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Zagranicznych Systemów Prawnych, Zespół Analiz Porównawczych, WARSZAWA, POLSKA ■ angelina.tazuszel@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0003-2436-256X>
- ⁱ Specjalista ds. międzynarodowych Biura Analiz Sejmowych ■ Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Zagranicznych Systemów Prawnych, Zespół Analiz Porównawczych, WARSZAWA, POLSKA ■ lukasz.zoladek@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-5247-6228>
-

W opracowaniu przedstawiono informacje na temat regulacji prawnych w zakresie wykonywania zawodu psychologa w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej (Austrii, Belgii, Czechach, Danii, Finlandii, Francji, Niemczech, Portugalii) oraz w Norwegii.

W przygotowaniu niniejszej informacji wykorzystano obcojęzyczne akty prawne oraz obcojęzyczną i polską literaturę przedmiotu. Przeanalizowano informacje dostępne na stronach internetowych ministerstw ds. zdrowia, pracy, edukacji oraz instytucji, organizacji i stowarzyszeń zajmujących się problematyką zawodu psychologa. Wykorzystano także materiały znajdujące się w bazie Europejskiego Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation*, ECPRD).

Wstęp

W prawie Unii Europejskiej zawód psychologa jest objęty tzw. systemem ogólnym uznawania kwalifikacji zawodowych. Nie ma więc w odniesieniu do tego zawodu unijnej regulacji sektorowej. Zasady uznawania kwalifikacji zawodowych reguluje dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. UE L 255 z 30 września 2005 r., s. 22, ze zm.; dalej: dyrektywa 2005/36/WE). Dyrektywa ta ustanawia zasady **wzajemnego uznawania** kwalifikacji zawodowych między

państwami UE, państwami należącymi do EOG/EFTA i Szwajcarią. Umożliwia **wzajemną ocenę** krajowych regulacji zawodowych oraz służy zapewnieniu **przejrzystości postępowania**, tak aby ograniczenia uznawania kwalifikacji były uzasadnione i proporcjonalne. Dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich obywateli UE, państw EOG/EFTA i Szwajcarii, którzy zamierzają wykonywać zawód regulowany jako osoby pracujące na własny rachunek lub jako pracownicy najemni w państwie innym niż państwo, w którym uzyskali kwalifikacje zawodowe. Dyrektywy 2005/36/WE nie stosuje się do zawodów uregulowanych dyrektywami szczególnymi (np. biegłych rewidentów, prawników). W odniesieniu do niektórych zawodów regulowanych dyrektywa przewiduje automatycznie uznawanie kwalifikacji. Dotyczy to zawodów, których minimalne wymogi w zakresie kształcenia są w pewnym stopniu zharmonizowane na szczeblu UE (zawody: lekarza, lekarza dentystry, lekarza weterynarii, pielęgniarki, położnej, farmaceuty, architekta). Zawód psychologa nie został zaliczony do tej kategorii. W odniesieniu do niego obowiązują więc zasady ogólne uznawania kwalifikacji zawodowych. Zawód psychologa jest ujęty w publikowanej przez Komisję Europejską bazie zawodów regulowanych. Jest to baza danych wskazująca zawody, których podjęcie lub wykonywanie wymaga w państwach członkowskich UE, krajach EOG, Wielkiej Brytanii i Szwajcarii specjalnych kwalifikacji. W części dotyczącej Polski zawód „psycholog” jest wpisany do kategorii zawodów, które wymagają szczególnych kwalifikacji zawodowych i wiążą się z używaniem tytułu zawodowego.

W **Austrii** regulacje dotyczące wykonywania zawodu psychologa zdrowia i psychologa klinicznego zostały zawarte przede wszystkim w ustawie określonej jako ustawa o psychologach 2013. Zgodnie z przepisami tej ustawy psychologiem można nazwać osoby, które pomyślnie ukończyły studia w tej dziedzinie w uznanej szkole wyższej lub uznanej instytucji szkolnictwa wyższego w Austrii, państwie członkowskim UE lub innym państwie spoza UE, z którym Austria podpisała w tej sprawie stosowne porozumienia. W **Belgii** zawód psychologa jest zawodem regulowanym, a użycie tytułu psychologa jest prawnie chronione. Zasady związane z wykonywaniem zawodu reguluje ustawa o ochronie tytułu psychologa. W **Czechach** przepisy dotyczące psychologów zawarte są w odrębnych ustawach w odniesieniu do następujących zawodów: psycholog w służbie zdrowia, psycholog szkolny, psycholog prowadzący badania psychologiczne w dziedzinie transportu, psycholog prowadzący prywatną praktykę w zakresie poradnictwa psychologicznego i diagnostyki. W **Danii** wykonywanie zawodu psychologa regulowane jest w ustawie o zawodzie psychologa. Zgodnie z ustawą psychologiem jest osoba, która uzyskała dyplom magistra w dziedzinie psychologii lub dyplom równorzędny na uczelni wyższej. Natomiast tytuł psychologa licencjonowanego przyznaje duńska Rada Nadzorująca Praktykę Psychologiczną po spełnieniu przez kandydata warunków przewidzianych w ustawie. W **Finlandii** przepisy dotyczące psychologów zawarte zostały w ustawie o pracownikach

służby zdrowia. Zawód psychologa jest zawodem regulowanym wymagającym ukończenia studiów wyższych i uzyskania odpowiedniej licencji. We **Francji** zawód psychologa jest zawodem regulowanym, którego obszar wymagań i uprawnień określają przepisy Ministerstwa Edukacji Narodowej, Szkolnictwa Wyższego i Badań Naukowych. Używanie tytułu psychologa uregulowane zostało na poziomie ustaw, dekretów i rozporządzeń ustanawiających między innymi listę dyplomów studiów wyższych i dyplomów uzupełniających dopuszczających do wykonywania zawodu psychologa. W **Niemczech** na poziomie federalnym brak jest przepisów regulujących zawód psychologa. W **Norwegii** zasady i warunki wykonywania zawodu psychologa określa ustawa o pracownikach opieki zdrowotnej. Jednym z wymogów jest uzyskanie dyplomu ukończenia studiów wyższych. Zawód psychologa jest zawodem regulowanym. W **Portugalii** zawód psychologa jest uregulowany na mocy ustawy o utworzeniu Rady Psychologów Portugalskich. Do uzyskania prawa używania tytułu psychologa i prowadzenia praktyki zawodowej konieczny jest dyplom ukończenia kierunkowych studiów wyższych, wpis do rejestru psychologów oraz uzyskanie statusu członka Rady Psychologów Portugalskich.

Austria

W Austrii kwestie związane z wykonywaniem zawodu psychologa zostały uregulowane głównie w ustawie federalnej o stosowaniu określenia „psycholog” lub „psycholożka” oraz o praktyce psychologii zdrowia i psychologii klinicznej (*Bundesgesetz über die Führung der Bezeichnung „Psychologin” oder „Psychologe” und über die Ausübung der Gesundheitspsychologie und der Klinischen Psychologie, Psychologengesetz 2013*)², w skrócie określanej jako ustawa o psychologach 2013. Ustawa o psychologach 2013 (dalej: ustawa) zastąpiła poprzednią regulację wynikającą z przyjęcia przez Austrię odpowiednich rozporządzeń i dyrektyw Unii Europejskiej.

W ustawie przyjęto regulacje, na podstawie których w odniesieniu do wybranych osób, w relacjach formalnych, należy używać pojęcia „psycholożka” lub „psycholog” (*Psychologin/Psychologe*). Zgodnie z § 4 ust. 1 ustawy w Austrii uprawniony do używania tych określeń jest każdy, kto studiuje psychologię lub pomyślnie ukończył ją, uzyskując łącznie co najmniej 300 punktów ECTS³ w uznanej szkole wyższej lub uznanej instytucji szkolnictwa wyższego innego państwa członkow-

² *Psychologengesetz 2013*, BGBl. I Nr. 182/201, <http://www.ris.bka.gv.at>.

³ ECTS (*European Credit Transfer System*) – Europejski System Transferu Punktów. Zbiór procedur, które zostały opracowane przez Komisję Europejską, gwarantujących zaliczanie studiów krajowych i zagranicznych do programu realizowanego przez studenta w macierzystej uczelni.

skiego UE lub innego państwa spoza UE, z którym Austria podpisała porozumienie w tej sprawie.

W austriackim ustawodawstwie wyróżniono także zawód i stanowisko psychologa zdrowia i psychologa klinicznego (i ich żeńskie odpowiedniki).

Zgodnie § 13 ust. 3 ustawy o psychologach 2013 wykonywanie czynności zawodowych z obszaru psychologii zdrowia jest zastrzeżone dla psychologów (*Gesundheitspsychologe*) i/lub psycholożek zdrowia (*Gesundheitspsychologin*). Zgodnie z § 13 ust. 1 ustawy profesjonalna praktyka psychologii zdrowia obejmuje zadania związane z opracowywaniem oraz wykorzystaniem środków i metod prozdrowotnych z zakresu psychologii. Opierają się one na naukach psychologicznych, jej ustaleniach, teoriach, metodach i technikach, a także na nabywaniu kompetencji zawodowych w rozumieniu ustawy federalnej. Są one związane z promocją i utrzymaniem zdrowia, z różnymi aspektami zachowań zdrowotnych osób i grup, a także ze wszystkimi środkami służącymi poprawie ramowych warunków promocji zdrowia, zapobiegania chorobom, oraz poprawie systemu opieki zdrowotnej. Zgodnie z § 13 ust. 3 ustawy profesjonalne uprawianie psychologii zdrowia jest zarezerwowane wyłącznie dla psychologów zdrowia.

W ustawie o psychologach 2013 uregulowano też kwestie związane z teoretycznym i praktycznym nabyciem kompetencji zawodowych z zakresu psychologii zdrowia oraz określono wymagania dotyczące samodzielnej praktyki zawodowej z tego zakresu. Zgodnie z § 17 ustawy w celu ochrony interesu publicznego federalny minister właściwy do spraw zdrowia (*Der Bundesminister / Die Bundesministerin für Gesundheit*) musi prowadzić elektroniczną listę osób upoważnionych do samodzielnego wykonywania zawodu psychologa zdrowia (lista psychologów zdrowia – lista zawodowa)⁴. Zgodnie z § 18 ustawy osoby, które zamierzają samodzielnie zajmować się psychologią zdrowia, muszą wystąpić do federalnego ministra ds. zdrowia o wpis na listę psychologów zdrowia, przedkładając niezbędne dokumenty. Dopiero wpisanie danej osoby na tę listę (po uprzedniej weryfikacji i dopełnieniu koniecznych formalności) warunkuje otrzymanie przez nią licencji zawodowej (*Berufsberechtigung*) i upoważnienia do samodzielnego wykonywania zawodu. W § 20 ust. 1 ustawy przewidziano, że osoba taka zobowiązana jest posługiwać się tytułem zawodowym „psycholog zdrowia” lub „psycholożka zdrowia” oraz oznaczyć miejsce wykonywania swojej pracy, umieszczając w tym miejscu co najmniej swoje imię i nazwisko oraz tytuł zawodowy. W ustawie przewidziano także możliwość wygaszenia licencji (np. w wypadku śmierci), a także wykreślenia z listy psychologów zdrowia (np. w skutek pozbawienia prawa do wykonywania zawodu).

⁴ *Elektronische Liste der zur selbständigen Berufsausübung der Gesundheitspsychologie berechtigten Personen (Liste der Gesundheitspsychologinnen und Gesundheitspsychologen).*

W ustawie o psychologach 2013 uregulowano też kwestie związane z wykonywaniem czynności zawodowych z zakresu psychologii klinicznej zastrzeżone dla psychologów klinicznych (*Klinische Psychologin / Klinischer Psycholog*). Zgodnie z § 22 ust. 1 ustawy praktyka zawodowa psychologii klinicznej obejmuje stosowanie środków kliniczno-psychologicznych opartych na naukach psychologicznych, jej ustaleniach, teoriach, metodach i technikach, a także nabywaniu kompetencji zawodowych w rozumieniu przytoczonej ustawy. Obszar działalności zastrzeżony dla psychologów klinicznych opiera się na ustawie o lekarzach z 1998 r. (*Ärztegesetz 1998*)⁵ i innych ustawach pokrewnych. Wykonywanie czynności zawodowych w działalności psychologiczno-klinicznej jest zastrzeżone dla psychologów klinicznych (§ 22 ust. 4 ustawy). W ustawie opisano też kwestie związane z nabyciem kompetencji teoretycznych i zawodowych z zakresu psychologii klinicznej oraz wymagania dotyczące samodzielnej praktyki zawodowej z zakresu psychologii zdrowia. Zgodnie z § 26 ustawy federalny minister właściwy do spraw zdrowia musi prowadzić elektroniczną listę osób upoważnionych do samodzielnego wykonywania zawodu psychologa klinicznego (lista psychologów klinicznych – lista zawodowa)⁶ w celu ochrony interesu publicznego. Zgodnie z § 27 ustawy osoby, które zamierzają samodzielnie uprawiać psychologię kliniczną, muszą wystąpić do federalnego ministra ds. zdrowia o wpis na listę psychologów klinicznych. Dopiero wpisanie osoby na tę listę (po uprzedniej weryfikacji i dopełnieniu innych formalności) warunkuje otrzymanie licencji zawodowej i upoważnienia do samodzielnego wykonywania zawodu. W § 29 ust. 1 zapisano, że osoba taka zobowiązana jest posługiwać się tytułem zawodowym „psycholożka kliniczna” lub „psycholog kliniczny” oraz oznaczyć miejsce wykonywania swojej pracy, umieszczając w tym miejscu co najmniej swoje imię i nazwisko oraz tytuł zawodowy. Istnieje możliwość wygaszenia uprawnienia – licencji zawodowej (np. w wypadku śmierci), a także wykreślenia z listy psychologów zdrowia (np. w skutek pozbawienia prawa do wykonywania zawodu).

Ustawa o psychologach 2013 zobowiązuje zarówno psychologów zdrowia, jak i psychologów klinicznych między innymi do sprawozdawczości, a także do przestrzegania zasad etycznych, pogłębiania wiedzy zawodowej i podejmowania działań na rzecz dobra społeczeństwa.

Zgodnie z ustawą o psychologach 2013 bezprawne używanie tytułów zawodowych psychologa klinicznego, psychologa zdrowia lub psychologa podlega karze grzywny do 15 000 euro.

⁵ *Ärztegesetz 1998*, BGBl. I Nr. 169/1998, <http://www.ris.bka.gv.at>.

⁶ *Elektronische Liste der zur selbständigen Berufsausübung der Klinischen Psychologie berechtigten Personen (Liste der Klinischen Psychologinnen und Klinischen Psychologen)*.

Belgia

W Belgii zawód psychologa jest zawodem regulowanym⁷. Tytuł psychologa jest prawnie chroniony⁸, a zasady związane z wykonywaniem tego zawodu reguluje ustawa z 8 listopada 1993 r. o ochronie tytułu psychologa⁹.

Osoba, która wykonuje zawód psychologa, powinna:

- posiadać dyplom uprawniający do uzyskania tytułu psychologa: na ogół wymagany jest dyplom magistra psychologii, ale prawo przewiduje również pewne wyjątki od tej zasady (art. 1 ustawy o ochronie tytułu psychologa),
- figurować w wykazie Belgijskiej Komisji Psychologów (art. 2 tej ustawy),
- przestrzegać zasad etyki psychologów zawartych w dekreście królewskim z 2 kwietnia 2014 r.¹⁰.

Belgijska Komisja Psychologów (*Commission des Psychologues*)¹¹ jest niezależną federalną instytucją władzy publicznej. Ma ona organy dyscyplinarne uprawnione do orzekania w przypadku domniemanego naruszenia kodeksu etyki psychologów. Zadania Komisji obejmują między innymi:

- sporządzanie wykazu osób uprawnionych do posługiwania się tytułem psychologa,
- pełnienie funkcji doradczych we wszelkich kwestiach dotyczących tytułu psychologa.

Uprawnienia (licencja) psychologa są gwarancją jakości wykonywanego zawodu. Dwa organy (Rada Dyscyplinarna i Rada Odwoławcza) powołane w ramach Komisji Psychologów czuwają nad przestrzeganiem kodeksu etyki psychologa i interweniują w razie naruszeń tego kodeksu.

Osoby, które używają tytułu psychologa niezgodnie z prawem, podlegają postępowaniu karnemu. Za bezprawne użycie tytułu psychologa grozi grzywna i wpis do rejestru karnego. Sankcje te dotyczą zarówno osób posiadających odpowiedni dyplom, ale niezarejestrowanych, jak i osób nieposiadających dyplomu wymaganego do przedstawienia się jako psycholog.

⁷ Portal Europa baza zawodów regulowanych: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprof&id_regprof=167&id_profession=1580&tab=countries&quid=2&mode=asc&pagenum=1.

⁸ *Le titre de psychologue: dispositions légales*, <https://www.compsy.be/fr/le-titre-de-psychologue>.

⁹ *Loi protégeant le titre de psychologue* (MB 31-05-1994, ze zm.), http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl?language=fr&caller=list&cn=1993110835&la=f&fromtab=loi&sql=dt=%27loi%27&tri=dd+as+rank&rech=1&numero=1.

¹⁰ *Arrêté royal du 2 avril 2014 fixant les règles de déontologie du psychologue*, ze zm., http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2014040229&table_name=loi.

¹¹ Strona Belgijskiej Komisji Psychologów: <https://www.psychologencommissie.be/fr/pour-lela-psychologue#deontologie>.

W Belgii warunkiem uzyskania prawa do wykonywania zawodu psychologa jest¹²:

- posiadanie wykształcenia zgodnego z przepisami ustawy o ochronie tytułu psychologa lub
- posiadanie oficjalnego dokumentu potwierdzającego uzyskanie równoważnego zagranicznego dyplomu ukończenia studiów z obszaru nauk psychologicznych.

Wydawanie poświadczeń w zakresie nostryfikacji dyplomu leży w kompetencjach poszczególnych wspólnot:

- Federacji Walonia-Bruksela (*La Fédération Wallonie-Bruxelles*) dla dokumentów francuskojęzycznych,
- Wspólnoty niemieckojęzycznej (*La Communauté germanophone*) dla spraw niemieckojęzycznych,
- Agencja Zorg w Gezondheid (*L'Agence Zorg en Gezondheid*) dla dokumentów w języku niderlandzkim.

Przepisy dotyczące wykonywania poszczególnych specjalizacji związanych z zawodami z zakresu zdrowia psychicznego, takimi jak: psychologowie kliniczni (*les psychologues cliniciens*) czy praktycy psychoterapii (*les praticiens de la psychothérapie*), zostały uregulowane na mocy ustawy z 10 maja 2015 r. o praktyce zawodów medycznych¹³. Zgodnie z tą ustawą wymienione zawody zostały zakwalifikowane do zawodów związanych z opieką zdrowotną wykonywanych np. przez lekarzy, farmaceutów, fizjoterapeutów, dentystów, pielęgniarki. Według obowiązujących przepisów psychologowie jako pracownicy służby zdrowia muszą spełnić następujące wymogi:

- od maja 2019 r. mieć pozwolenie na uprawianie psychologii klinicznej wydane przez Służbę federalną ds. zdrowia publicznego, bezpieczeństwa łańcucha żywnościowego i środowiska naturalnego (*Le service public fédéral (SPF) Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement*),
- od 1 stycznia 2020 r. mieć zezwolenie na wykonywanie zawodu wydawane przez wspólnoty,
- mieć tytuł magistra psychologii klinicznej (co najmniej 5 lat studiów lub równoważne 300 punktom ECTS), w tym staż w dziedzinie psychologii klinicznej¹⁴.

¹² *Critères d'agrément pour le titre de „psychologue”*, https://www.compsy.be/files/Crit%C3%A8res-dagr%C3%A9ment-2016-11-29_Naric.pdf.

¹³ *Loi du 10 mai 2015 coordonnée relative à l'exercice des professions des soins de santé, ze zm.*, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2015051006&table_name=loi.

¹⁴ Prawo przewiduje pewne wyjątki od tej zasady, np. osoby posiadające dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie psychologii przyznany przed 1 września 2016 r. i posiadające co najmniej 3-letnie doświadczenie zawodowe w zakresie psychologii klinicznej, co do zasady również mogą być brane pod uwagę przy przyznawaniu akredytacji.

W myśl przepisów psychoterapia¹⁵ jest definiowana jako forma leczenia w zakresie zdrowia psychicznego, a nie jako specyficzny zawód medyczny wymagający certyfikacji. Psychoterapię mogą praktykować tylko osoby, które mają tytuł zawodowy i spełniają następujące warunki:

- już wykonują ten zawód lub które rozpoczęły studia psychologiczne najpóźniej w roku akademickim 2016–2017,
- rozpoczęły studia psychologiczne od roku akademickiego 2017–2018 i mają uprawnienia lekarza, psychologa klinicznego lub ortopedagoga klinicznego,
- ukończyły w placówce szkolnictwa wyższego dodatkowe szkolenie w zakresie psychoterapii dające co najmniej 70 punktów ECTS,
- odbyły co najmniej dwuletni staż zawodowy w pełnym wymiarze godzin w dziedzinie psychoterapii.

Czechy

W Czechach zawód psychologa został uregulowany ustawowo w odrębnych aktach, odnoszących się do następujących zawodów¹⁶:

- psycholog w służbie zdrowia,
- psycholog szkolny,
- psycholog prowadzący badania psychologiczne w dziedzinie transportu,
- psycholog prowadzący prywatną praktykę w zakresie poradnictwa psychologicznego i diagnostyki.

Psycholog w służbie zdrowia

Wymogi konieczne do wykonywania zawodu psychologa w służbie zdrowia określono w ustawie nr 96/2004 w sprawie warunków nabywania i uznawania kompetencji do wykonywania nielekarskich zawodów medycznych i wykonywania czynności związanych z udzielaniem świadczeń opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych związanych z tym ustaw¹⁷. Zgodnie z § 22 tej ustawy wykonywanie zawodu psychologa w służbie zdrowia obejmuje czynności z zakresu

¹⁵ *Psychothérapie*, <https://www.health.belgium.be/fr/psychotherapie>.

¹⁶ Informacje na podstawie: *EuroPsy – European Certificate in Psychology: Competent authorities inside Europe*, <https://www.europsy.eu/mobility/competent-authorities-inside-europe>. Ponadto odrębnie określono wymagania dla biegłych sądowych w zakresie psychologii klinicznej. Szczegółowe informacje na ten temat są dostępne w portalu Justice.cz: https://justice.cz/documents/16249/1051429/OP_Zdravotnictvi_klinicka_psychologie.pdf/63a060ef-abf4-40fe-ad85-ed0f7fc64514.

¹⁷ *Zákon č. 96/2004 Sb. o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činnosti souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů*, ze zm., tekst w jęz. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-96>.

profilaktyki, diagnostyki, leczenia, rehabilitacji medycznej i opieki ambulatoryjnej w obszarze psychologii klinicznej.

Ogólne warunki wykonywania nielekarskich zawodów medycznych określono w § 3 ustawy nr 96/2004. Osoba wykonująca nielekarski zawód medyczny powinna mieć wskazane w ustawie kwalifikacje, być zdolna do wykonywania pracy (brak przeciwwskazań zdrowotnych) oraz być niekarana. Do uzyskania kwalifikacji do wykonywania zawodu psychologa w służbie zdrowia konieczne jest ukończenie akredytowanych¹⁸ studiów w zakresie psychologii, licencjackich, a następnie magisterskich¹⁹, oraz ukończenie kursu kwalifikacyjnego „Psycholog w służbie zdrowia” prowadzonego przez uczelnię wyższą. Do czasu uzyskania specjalistycznych kompetencji psycholog w służbie zdrowia pracuje dla świadczonodawcy pod nadzorem psychologa w służbie zdrowia uprawnionego do wykonywania zawodu bez nadzoru.

Specjalistyczne kompetencje psychologa w służbie zdrowia uprawniające do wykonywania zawodu bez nadzoru uzyskuje się przez pomyślne ukończenie specjalizacji trwającej 5 lat i na podstawie egzaminu specjalizacyjnego.

Psycholog szkolny

Psycholog szkolny, zgodnie z przepisami ustawy nr 563/2004 o pracownikach pedagogicznych i o zmianie niektórych ustaw²⁰, został włączony do systemu pracowników pedagogicznych. Ogólne wymogi dotyczące wykonywania zawodu przez pracowników pedagogicznych określono w § 3 ustawy nr 563/2004. Wśród wymogów znalazły się: pełna zdolność do czynności prawnych, odpowiednie kwalifikacje, niekaralność, zdolność do wykonywania pracy (brak przeciwwskazań zdrowotnych) oraz, o ile ustawa nie stanowi inaczej, znajomość języka czeskiego. Zgodnie z § 19 ustawy nr 563/2004 psycholog szkolny²¹ zdobywa kwalifikacje zawodowe przez ukończenie akredytowanych wyższych studiów magisterskich w zakresie psychologii.

¹⁸ Pojęcia akredytowanych studiów magisterskich i licencjackich zdefiniowano w § 2 lit. d) i e) ustawy nr 96/2004.

¹⁹ Warunek, że studia magisterskie na kierunku psychologia następują po ukończonych studiach licencjackich na kierunku psychologia nie ma zastosowania, jeżeli rozpoczęto studia magisterskie na kierunku psychologia nie później niż w roku akademickim 2020/2021.

²⁰ *Zákon č. 563/2004 Sb. o pedagogických pracovních a o změně některých zákonů*, ze zm., tekst w jęz. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-563>.

²¹ Zakres czynności wykonywanych przez psychologa szkolnego określono w rozporządzeniu nr 72/2005 w sprawie świadczenia usług doradczych w szkołach i placówkach poradnictwa szkolnego (*Vyhláška č. 72/2005 Sb. o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních*), ze zm., tekst w jęz. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-72>.

Psycholog prowadzący badania psychologiczne w dziedzinie transportu

Wymogi konieczne do wykonywania zawodu psychologa prowadzącego badania psychologiczne w dziedzinie transportu określono w ustawie nr 361/2000 o ruchu drogowym i o zmianie niektórych ustaw²². Zgodnie z § 87a ust. 4 i 5 tej ustawy badania psychologiczne w zakresie transportu przeprowadza psycholog akredytowany przez Ministerstwo Transportu. Ministerstwo Transportu przyznaje akredytację na przeprowadzenie takich badań na wniosek osoby fizycznej, która:

- ukończyła akredytowane studia magisterskie w zakresie psychologii,
- ukończyła akredytowane studia podyplomowe z zakresu psychologii transportu prowadzone przez uczelnię wyższą,
- ma co najmniej 3-letnie doświadczenie w psychologii transportu oraz
- ma do dyspozycji sprzęt niezbędny do prawidłowego przeprowadzenia badania psychologicznego w dziedzinie transportu.

Psycholog prowadzący prywatną praktykę w zakresie poradnictwa psychologicznego i diagnostyki

Psycholog, który zamierza prowadzić prywatną praktykę, zobowiązany jest do spełnienia wymagań określonych w ustawie nr 455/1991 o działalności gospodarczej²³. Podobnie jak inne osoby prowadzące działalność, zgodnie z § 6 ustawy nr 455/1991, psychologowie muszą mieć pełną zdolność do czynności prawnych oraz być niekarani. Zgodnie z § 24 ustawy nr 455/1991 (który odsyła do załącznika nr 2 do ustawy), należy mieć odpowiednie kwalifikacje, co w odniesieniu do poradnictwa psychologicznego oznacza uzyskanie wykształcenia wyższego w dziedzinie psychologii oraz odbycie rocznej praktyki w zawodzie.

Dania

W Danii wykonywanie zawodu psychologa regulowane jest w ustawie o zawodzie psychologa²⁴ (dalej: ustawa). Zgodnie z ustawą psychologiem jest tylko osoba, która uzyskała dyplom magistra w dziedzinie psychologii lub dyplom równorzędny na uczelni wyższej (§ 1 ustawy). Z kolei psychologiem licencjonowanym może określać się osoba, która spełnia warunki przewidziane w § 2 ustawy:

- uzyskała dyplom magistra w dziedzinie 1) psychologii lub 2) psychologii i pedagogice lub 3) dyplom równoważny,

²² *Zákon č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů*, ze zm., tekst w jęz. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-361>.

²³ *Zákon č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání*, ze zm., tekst w jęz. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-455>.

²⁴ *Lov om psykologer m.v.*, LBK nr 1534 af 01/07/2021, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1534>.

- odbyła dwuletnie szkolenie praktyczne, zgodnie z wytycznymi Rady Nadzorującej Praktykę Psychologiczną (*Psykolognævnet*)²⁵.

Rada Nadzorująca Praktykę Psychologiczną jest niezależnym organem, którego członkowie powoływani są przez ministra ds. społecznych i osób starszych po rekomendacji organizacji reprezentujących regiony, osoby niepełnosprawne, zajmujących się ochroną praw dzieci oraz Duńskiego Stowarzyszenia Psychologów (*Dansk Psykolog Forening*)²⁶. Poza kompetencjami przyznawania uprawnień psychologa licencjonowanego Rada ma uprawnienia do uznawania kwalifikacji w zakresie zawodu psychologa oraz prowadzenia nadzoru nad wykonywaniem zawodu przez psychologów licencjonowanych.

Posiadanie przez psychologa licencji nie jest obowiązkowe, jednak tylko psycholodzy licencjonowani są uprawnieni do wykonywania określonych czynności zawodowych. Zgodnie z ustawą o usługach społecznych²⁷ wśród określonych czynności znajdują się np. badania pediatryczne przeprowadzane przez gminę w celu określenia specjalnych potrzeb dziecka. Badanie takie dla potrzeb opracowania programu opieki i wsparcia wykonuje psycholog licencjonowany. Ponadto tylko psycholog licencjonowany może prowadzić terapię dzieci matek przebywających w ośrodkach opieki nad kobietami narażonymi na przemoc domową.

Rada Nadzorująca Praktykę Psychologiczną może uchylić licencję psychologa, jeśli między innymi stwierdzi, że osoba wykonująca zawód psychologa dopuściła się znacznych zaniedbań w wykonywaniu zawodu, stanowi zagrożenie dla innych np. w związku z chorobą alkoholową lub nadużywaniem leków, które powodują, że psycholog jest czasowo lub stale nie w pełni władz umysłowych (§ 3 ustawy).

Psycholog licencjonowany jest zobowiązany do prowadzenia rejestru prowadzonej praktyki, a także do wykazywania się starannością i bezstronnością, wypowiadając się jako licencjonowany psycholog (§ 14 i § 16 ustawy). Za naruszenie powyższych przepisów lub posługiwanie się bez uprawnienia tytułem licencjonowanego psychologa grozi kara pieniężna. Może ona zostać również nałożona na psychologa licencjonowanego, który jest winny znacznego lub ciągłego zaniedbywania swoich obowiązków lub lekkomyślności (§ 22 i § 23 ustawy).

²⁵ Informacje o Radzie Nadzorującej Praktykę Psychologiczną na stronie duńskiej Rady ds. Odwołań w Sprawach Społecznych (*Ankestyrelsen*): <https://ast.dk/naevn/psykolognaevnet/english>.

²⁶ Strona internetowa Duńskiego Stowarzyszenia Psychologów: <https://www.dp.dk/om-dp/>.

²⁷ *Lov om social service*, LBK nr 170 af 24/01/2022, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/170>.

Finlandia

W Finlandii zawód psychologa (*psykologi*) jest zawodem regulowanym²⁸, a wykonywanie zawodu jest ograniczone do licencjonowanych specjalistów²⁹. Przepisy dotyczące wykonywania zawodu psychologa zawarte zostały w ustawie z 28 czerwca 1994 r. o pracownikach służby zdrowia³⁰. Psycholog to osoba zajmująca się opieką zdrowotną, która omawia, doradza, wspiera i pomaga pacjentowi w różnego rodzaju kryzysach i problemach życiowych. Psycholog zajmuje się również leczeniem zaburzeń psychicznych³¹. Organem odpowiedzialnym za udzielanie – na wniosek zainteresowanego – licencji na wykonywanie zawodu psychologa jest centralna agencja administracyjna Ministerstwa Spraw Społecznych i Zdrowia – Valvira (*Vaikuttavaa valvontaa terveyden ja hyvinvoinnin varmistamiseksi*)³². Przyznaje ona między innymi prawo (licencję) do wykonywania zawodu psychologa pracownikom służby zdrowia, którzy uzyskali odpowiednie wykształcenie psychologiczne w Finlandii, jak i osobom, które uzyskały dyplom psychologa za granicą. Valvira odpowiada także za rejestrację przyznanego prawa do wykonywania zawodu w centralnym rejestrze pracowników służby zdrowia (*Terhikki*)³³.

²⁸ Zgodnie z fińskim ustawodawstwem zawód jest regulowany, gdy wymagane jest określone wykształcenie, kwalifikacje lub prawo do wykonywania zawodu. Lista zawodów regulowanych w Finlandii znajduje się na stronie fińskiej agencji ds. edukacji (EDU-FI), <https://www.oph.fi/en/services/regulated-professions-finland#anchor-healthcare-professions>.

²⁹ *Professional practice rights* – strona internetowa fińskiego Krajowego organu nadzorczego ds. opieki społecznej i zdrowia (Valvira), https://www.valvira.fi/web/en/health-care/professional_practice_rights.

³⁰ *Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä*, 28.6.1994/559, tekst ustawy w jęz. fińskim: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>.

³¹ Na podstawie definicji zawartej w bazie zawodów regulowanych Komisji Europejskiej; informacje na temat Finlandii (Psychologi / Psycholog (Finland)): https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprof&id_regprof=772&tab=general.

³² Valvira jest krajową agencją działającą w ramach fińskiego Ministerstwa Spraw Społecznych i Zdrowia, której zadaniem jest nadzór m.in. nad sektorami opieki społecznej i zdrowotnej oraz wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi; więcej informacji w jęz. angielskim: <https://www.valvira.fi/web/en/valvira>.

³³ Licensing of a psychologist – portal Suomi.fi; informacje w jęz. angielskim: <https://www.suomi.fi/services/licensing-of-a-psychologist-trained-in-finland-national-supervisory-authority-for-welfare-and-health/ade6df64-e7df-4d46-a6ab-3f146d22f3f1>; <https://www.suomi.fi/services/licensing-of-a-psychologist-trained-outside-eu-eea-national-supervisory-authority-for-welfare-and-health/ce36c516-0aaf-477b-b3a5-be5ba8a139f3>.

Wymagane wykształcenie uprawniające do wykonywania zawodu psychologa obejmuje studia licencjackie i studia magisterskie. Obowiązkowe jest także odbycie stażu³⁴. W rezultacie okres kształcenia w zawodzie psychologa trwa około 5,5 lat (w ramach uczelnianego europejskiego systemu transferu punktów ich wymagana liczba ECTS wynosi 330)³⁵. W Finlandii program studiów w zakresie psychologii oferują: Uniwersytet w Helsinkach, Uniwersytet w Jyväskylä, Uniwersytet Wschodniej Finlandii, Uniwersytet w Oulu, Uniwersytet w Tampere, Uniwersytet w Turku oraz Åbo Akademi. Po zdobyciu tytułu magistra możliwe jest podjęcie studiów doktoranckich w zakresie psychologii, a także odbycie kształcenia specjalizacyjnego prowadzącego do uzyskania kwalifikacji specjalisty psychologa. Kształcenie możliwe jest w pięciu dziedzinach specjalizacji: 1) dzieci i młodzież, 2) kliniczna psychologia zdrowia, 3) neuropsychologia, 4) psychoterapia oraz 5) psychologia pracy i organizacji³⁶.

Francja

We Francji zawód psychologa jest zawodem regulowanym, zarządzanym przez Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego, Badań i Innowacji³⁷. Stosowanie tytułu psychologa reguluje artykuł 44 ustawy nr 85-772 z 25 lipca 1985 r.³⁸ oraz dekret nr 90-255 z 22 marca 1990 r. ustanawiający listę dyplomów dopuszczających do wykonywania zawodu psychologa³⁹. Używanie tytułu psychologa niezgodnie z prawem jest przestępstwem (przestępstwo z art. 433-17 kodeksu karnego), karanym rokiem pozbawienia wolności i grzywną w wysokości 15 000 euro. Kodeks etyki zawodu⁴⁰ opracowany w 1996 r. ma za zadanie formułowanie standar-

³⁴ Baza zawodów regulowanych Komisji Europejskiej; informacje na temat Finlandii (Psychologi/Psykolog (Finland)): https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprof&id_regprof=772&tab=si.

³⁵ How to become a licensed psychologist in Finland – strona Fińskiego Towarzystwa Psychologicznego; <https://www.psyli.fi/en/front-page/the-finnish-psychological-association/how-to-become-a-licensed-psychologist-in-finland/>.

³⁶ Psykonet – the Finnish University Network of Psychology, <http://www.psykonet.fi/english>.

³⁷ *Psychologue: une profession réglementée en France*, <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid66177/psychologue-une-profession-reglementee-en-france.html>.

³⁸ *Loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social*, ze zm., <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000033678864/2016-12-24/>.

³⁹ *Décret n°90-255 du 22 mars 1990 fixant la liste des diplômes permettant de faire usage professionnel du titre de psychologue*, ze zm., <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006075598/>.

⁴⁰ *Le code de la déontologie*, <https://www.cncdp.fr/index.php/code-de-deontologie/code-de-deontologie-2021>.

dów zawodowych dla mężczyzn i kobiet mających tytuł psychologa, niezależnie od sposobu wykonywania zawodu i środowiska zawodowego, w tym działalności dydaktycznej i badawczej.

We Francji przyszły psycholog jest zobowiązany do ukończenia 5-letnich studiów z dziedziny psychologii (studia licencjackie, a następnie studia magisterskie). Wybór studiów magisterskich z psychologii określa przyszłą specjalizację psychologa (np. psychologia kliniczna i psychoanaliza, psychologia społeczna, neuropsychologia kliniczna, psychopatologia, psychologia pracy). Podczas studiów magisterskich, w ramach szkolenia wstępnego, student przechodzi określoną liczbę kursów, które po ich walidacji, umożliwiają uzyskanie odpowiedniej liczby punktów ECTS. Student musi w sumie zdobyć 120 punktów na studiach magisterskich. Jednocześnie powinien odbyć 500-godzinny staż w placówce o charakterze zgodnym z wybraną przez siebie specjalizacją. Procedury przeprowadzania stażu określa zarządzenie z 19 maja 2006 r. w sprawie trybu organizowania i zatwierdzania stażu zawodowego przewidzianego w dekreście nr 90-255 z 22 marca 1990 r.⁴¹

Zgodnie z prawem sam tytuł magistra psychologii nie uprawnia do zawodowego posługiwania się tytułem psychologa. We Francji posiadacze dyplomów pozwalających na zawodowe używanie tytułu psychologa, w celu wpisania się do rejestru psychologów, są zobowiązani do zarejestrowania się w krajowym systemie informacji o pracownikach służby zdrowia (*ystème d'information national portant sur les professionnels de santé*, ADELI) oraz w lokalnej agencji zdrowia (*Délégation territoriale départementale*, DTD), w której prowadzą praktykę. Osobie tak zarejestrowanej jest wydawane odpowiednie świadectwo wraz z numerem rejestracyjnym (okólnik DHOS/DREES/2002/143 z 21 marca 2003 r. dotyczący rejestracji dyplomów psychologów na poziomie wydziału). Psychologowie są zrzeszeni we Francuskiej Federacji Psychologów i Psychologii (*Fédération française des psychologues et de psychologie*, FFPP)⁴².

Osoby posiadające zagraniczne dyplomy ukończenia studiów psychologicznych⁴³, które chciałyby wykonywać we Francji zawód psychologa, muszą uzyskać nostryfikację dyplomu. Wydawaniem opinii w sprawie dyplomów zagranicznych zajmuje się Krajowa Komisja Doradcza ds. Etyki Psychologów (*Commission Na-*

⁴¹ *Arrêté du 19 mai 2006 relatif aux modalités d'organisation et de validation du stage professionnel prévu par le décret n° 90-255 du 22 mars 1990 modifié fixant la liste des diplômes permettant de faire usage professionnel du titre de psychologue*, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000457904/>.

⁴² <https://ffpp.net/la-ffpp/>.

⁴³ *Décret n°2003-1073 du 14 novembre 2003 relatif aux conditions de délivrance de l'autorisation de faire usage professionnel du titre de psychologue prévue à l'article 44-II de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 modifiée*, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000794807/>.

tionale Consultative de Déontologie des Psychologues, CNCDP)⁴⁴. W skład Komisji wchodzi wykładowcy oraz przedstawiciele organizacji zawodowych zrzeszających psychologów. Komisja zbiera się cztery razy w roku. Komisja bada dokumentację sporządzoną przez wnioskodawcę, którą następnie przesyła Ministerstwu Edukacji Narodowej, Szkolnictwa Wyższego i Badań Naukowych.

Niemcy

W Niemczech tytuł zawodowy psycholog nie jest prawnie uznawany na poziomie federalnym. Nie ma wymogu posiadania licencji na wykonywanie zawodu psychologa⁴⁵. W Niemczech „psychologiem” określana jest osoba, która ukończyła studia uniwersyteckie ze specjalnością psychologia⁴⁶. Liczba uczelnianego europejskiego systemu transferu punktów ECTS⁴⁷ w zakresie wszystkich przedmiotów psychologicznych wymaganych w ramach tej specjalizacji na studiach licencjackich wynosi 101 ECTS, a na studiach magisterskich 180 ECTS. Po ich uzyskaniu i zdobyciu tytułu magistra przysługuje prawo do posługiwania się tytułem psychologa.

Ze względu na brak prawnych uregulowań dotyczących wykonywania zawodu psychologa Związek Zawodowy Niemieckich Psycholożek i Psychologów (*Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen, BDP*)⁴⁸ od wielu lat domaga się wprowadzenia przepisów między innymi chroniących osoby korzystające z usług psychologicznych oraz samych psychologów posługujących się tytułem zawodowym psycholog wraz z proponowanymi specjalizacjami, np. psycholog zdrowia, psycholog odwykowy⁴⁹.

Norwegia

W Norwegii zasady i warunki wykonywania zawodu psychologa określa ustawa z 2 lipca 1999 r. o pracownikach opieki zdrowotnej⁵⁰. Zawód psychologa jest zawodem regulowanym. Ustawa o pracownikach opieki zdrowotnej posługuje się terminem „psycholog” w rozumieniu, którego polskim odpowiednikiem jest

⁴⁴ <https://www.cncdp.fr/>.

⁴⁵ <https://www.europsy.eu/mobility/competent-authorities-inside-europe>.

⁴⁶ <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/2724.php>.

⁴⁷ Por. przypis 2.

⁴⁸ <https://www.bdp-verband.de/>.

⁴⁹ <https://www.bdp-verband.de/aktuelles/2019/05/psychologinnengesetz.html>.

⁵⁰ *Lov om helsepersonell*, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64>; *Act of 2 July 1999 no. 64 relating to health personnel*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/act-of-2-july-1999-no-64-relating-to-hea/id107079/>.

„psycholog kliniczny”, a więc specjalista zajmujący się stawianiem diagnozy psychologicznej, planowaniem postępowania terapeutycznego i stosowaniem metod psychologicznych w związku z leczeniem pacjenta.

Ustawa o pracownikach opieki zdrowotnej określa zasady i warunki wykonywania wszystkich objętych nią zawodów medycznych, w tym zawodu psychologa. Poniżej wymienione zostały najistotniejsze postanowienia tej ustawy odnoszące się do zawodu psychologa.

W rozdziale IV ustawy (art. 18–20) ustanowiono obowiązek zgłoszenia indywidualnej praktyki lekarskiej do rejestru prowadzonego przez właściwą terytorialnie gminę, zgłoszenia zaprzestania indywidualnej praktyki lekarskiej oraz obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej dla pracowników opieki zdrowotnej prowadzących indywidualną praktykę.

Rozdział IX ustawy (art. 48–52) zawiera wykaz zawodów medycznych wymagających uzyskania prawa wykonywania zawodu potwierdzonego odpowiednimi dokumentami. Zawód psychologa (*psykolog*) jest wskazany w art. 48 lit. t. Prawo wykonywania zawodu pracownika opieki zdrowotnej przysługuje osobie, która łącznie spełnia następujące warunki: uzyskała dyplom ukończenia studiów na odpowiednim kierunku lub ukończyła kształcenie zawodowe; ukończyła odpowiedni staż zawodowy; nie ukończyła 75. roku życia; nie ma przeciwwskazań do wykonywania danego zawodu medycznego. Ponadto prawo wykonywania zawodu pracownika opieki zdrowotnej przysługuje osobie, która uzyskała za granicą wykształcenie uznane za równorzędne wykształceniu norweskiemu; złożyła egzamin zgodnie z porozumieniem o wzajemnym uznawaniu dyplomów. Przewiduje się możliwość zawierania międzynarodowych porozumień o wzajemnym uznawaniu dyplomów oraz uzyskania na tej podstawie prawa wykonywania zawodu przez obcokrajowców.

W rozdziale X ustawy (art. 53–54) ustanowiono zasady dotyczące wydawania i wygaśnięcia ważności dokumentów potwierdzających prawo wykonywania zawodu. Organem właściwym w zakresie wydawania dokumentów potwierdzających wymagane kwalifikacje i staże zawodowe jest Urząd ds. Zdrowia i Spraw Społecznych (*Sosial- og helsedirektoratet*)⁵¹. Minister właściwy do spraw zdrowia może uprawnnić uczelnie lub inne jednostki edukacyjne do wydawania dokumentów potwierdzających wymagane wykształcenie. Urząd ds. Zdrowia i Spraw Społecznych może uprawnnić odpowiednie podmioty prywatne do wydawania dokumentów potwierdzających staże zawodowe. Prawo wykonywania zawodu wygasa po ukończeniu przez pracownika opieki zdrowotnej 75. roku życia. W określonych warunkach dopuszcza się odnowienie prawa wykonywania zawodu po ukończeniu 75. roku życia.

⁵¹ W 2022 r. funkcje Urzędu Nadzoru nad Opieką Zdrowotną przejął urząd o nazwie Dyrekcja Zdrowia (*Helsedirektoratet*), <https://www.helsedirektoratet.no/>.

Rozdział XI ustawy (art. 55–67) dotyczy postępowania w przypadku naruszenia postanowień ustawy o pracownikach opieki zdrowotnej. Każdy pacjent, który uważa, że w rezultacie nieprzestrzegania postanowień ustawy naruszono jego prawa, może zażądać zbadania sprawy przez organ nadzorczy. Pacjent może działać przez pełnomocnika. Wniosek należy skierować do właściwego terytorialnie lekarza wyznaczonego przez władze publiczne, który następnie, jeśli uzna zasadność wniosku, kieruje go do Urzędu Nadzoru nad Opieką Zdrowotną (*Helsetilsynet*). Urząd bada sprawę i wydaje decyzję. Urząd może udzielić upomnienia pracownikowi ochrony zdrowia, który umyślnie lub w wyniku zaniedbania naruszył wymogi profesjonalnego postępowania, powodując szkodę u pacjenta. Urząd w określonych okolicznościach (m.in. rażące naruszenie postanowień ustawy, nadużywanie spożycia alkoholu) może zawiesić prawo wykonywania zawodu na sześć miesięcy z możliwością przedłużenia. Urząd może ograniczyć zakres prawa wykonywania zawodu, jeśli uzna, że spełniono przesłanki do zawieszenia prawa wykonywania zawodu, jednak pracownik opieki zdrowotnej może udzielać świadczeń zdrowotnych pod odpowiednim nadzorem. W wypadku zawieszenia prawa wykonywania zawodu od pracownika opieki zdrowotnej wymaga się złożenia egzaminu weryfikacyjnego. Urząd informuje placówkę zdrowotną o upomnieniu lub zawieszeniu prawa wykonywania zawodu pracownika opieki zdrowotnej zatrudnionego w danej placówce. Naruszenie postanowień ustawy umyślnie lub w wyniku rażącego zaniedbania podlega odpowiedzialności karnej i jest zagrożone karą grzywny lub pozbawienia wolności do 3 miesięcy.

Wymagane wykształcenie uprawniające do wykonywania zawodu psychologa to studia magisterskie, w wyniku których należy uzyskać dyplom magistra na kierunku psychologia. W Norwegii program studiów pozwalający uzyskać prawo wykonywania zawodu psychologa oferowany jest przez cztery uczelnie: Uniwersytet w Oslo, Uniwersytet w Bergen, Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet w Trondheim oraz Norges Arktiske Universitet w Tromsø. Studia trwają 6 lat, z czego jeden rok przeznaczony jest na staż zawodowy. Inne norweskie uczelnie prowadzą studia magisterskie i licencjackie na kierunku psychologia, jednak ukończenie tych programów studiów nie pozwala wykonywać zawodu psychologa (ich absolwenci nie są psychologami w wąskim ujęciu stanowiącym odpowiednik polskiego terminu „psycholog kliniczny”, lecz psychologami w szerokim rozumieniu tego pojęcia, w którym psychologię traktuje się jako dyscyplinę pokrewną naukom humanistycznym i społecznym)⁵².

⁵² *The Royal Norwegian Ministry of Health and Care Services, Letter of formal notice to Norway concerning the recognition procedure for Hungarian qualifications*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/29e5b1222a3b439c8eccdd7cdd8d88a2/brev-til-esa-26-sept-18.pdf>; EuroPsy, <https://www.europsy.eu/national-requirements-norway>.

Portugalia

W Portugalii⁵³ zawód psychologa jest uregulowany prawnie od 2008 r. Do wykonywania zawodu psychologa wymagane jest posiadanie tytułu zawodowego, do uzyskania którego konieczny jest wpis do rejestru prowadzonego przez główny organ samorządu zawodowego, tj. Radę Psychologów Portugalskich (*Ordem dos Psicólogos Portugueses*)⁵⁴ oraz uzyskanie statusu członka. Posługiwanie się tytułem zawodowym psychologa bez spełnienia tych warunków może prowadzić do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej. Decyzja o uregulowaniu zawodu psychologa w 2008 r. została uzasadniona potrzebą ochrony bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego oraz praw konsumentów i usługobiorców.

Rada Psychologów Portugalskich została utworzona na mocy ustawy z 4 września 2008 r. nr 57/2008 o utworzeniu Rady Psychologów Portugalskich i nadaniu statutu⁵⁵. Jednym z podstawowych zadań przyznanych Radzie Psychologów na mocy ustawy jest regulowanie dostępu do wykonywania zawodu, utworzenie i prowadzenie rejestru psychologów oraz przyznawanie tytułów zawodowych. Ponadto Rada uczestniczy w tworzeniu aktów prawnych dotyczących wykonywania zawodu i reprezentuje interesy grupy zawodowej. Rada Psychologów ma osobowość prawną, jest organem wykonującym władzę publiczną na podstawie przepisów prawa publicznego, a uchwalone przez nią akty i zarządzenia co do zasady nie podlegają zatwierdzeniu przez rząd. Uprawnienia w zakresie nadzoru administracyjnego nad Radą Psychologów zostały przyznane ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. W 2015 r. ustawa 57/2008 została znowelizowana, celem dostosowania przepisów portugalskich do dyrektyw unijnych.

Zgodnie z art. 50 ustawy wpis do rejestru psychologów oraz uzyskanie statusu członka Rady są niezbędnymi warunkami do używania tytułu psychologa i prowadzenia praktyki zawodowej w każdym sektorze działalności. Wpis do rejestru dokonywany jest na wniosek osoby uprawnionej, po spełnieniu przez nią wymaganych prawnie warunków. Wniosek może zostać złożony przez absolwentów studiów licencjackich lub magisterskich na wydziale psychologii, specjalistów z innych krajów członkowskich Unii Europejskiej posiadających kwalifikacje akademickie i zawodowe, wymagane w swoim państwie pochodzenia, obywatele państw trzecich, których kwalifikacje zostały uznane na pod-

⁵³ *EU Commission, Regulated profession Psicólogo (Portugal)*; https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprof&id_regprof=1500&tab=pro; *Ordem dos Psicólogos, Legislation*, https://www.ordemdospsicologos.pt/ficheiros/documentos/legal_information_ordem_dos_psicologos_portugueses_1.pdf; *EuroPsy, National requirements Portugal*, <https://www.europsy.eu/national-requirements-portugal>.

⁵⁴ <https://www.ordemdospsicologos.pt/en>.

⁵⁵ *Lei n.º 57/2008, de 4 de Setembro Cria a Ordem dos Psicólogos Portugueses e aprova o seu Estatuto*, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/57-2008-453992>.

stawie obowiązującego prawa. Wnioskując o wpis do rejestru, należy wybrać jedną z trzech dostępnych w Portugalii specjalizacji: 1) psychologia medyczna i kliniczna (*Psicologia clínica e da saúde*), 2) psychologia edukacyjna (*Psicologia da educação*), 3) psychologia społeczna i pracy (*Psicologia do trabalho, social e organizações*).

W celu uzyskania członkostwa w Radzie osoba wpisana do rejestru musi dodatkowo ukończyć szkolenie zawodowe promowane lub zorganizowane przez lokale organy Rady. Długość szkolenia wynosi 12 miesięcy dla absolwentów studiów magisterskich, którzy odbyli staż studencki, oraz 18 miesięcy dla absolwentów, którzy takiego stażu nie odbyli. Po wpisaniu do rejestru i ukończeniu szkolenia otrzymuje się certyfikat zawodowy, wydawany przez przewodniczącego Rady Psychologów, pozwalający na legalne wykonywanie zawodu. Utracenie członkostwa w Radzie jest równoznaczne z wykreśleniem danej osoby z rejestru i utraceniem uprawnień zawodowych. Wykreślenie może zostać dokonane na wniosek lub na skutek sankcji w postępowaniu dyscyplinarnym.

Ustawa 57/2008 określa także obowiązki członków Rady, obowiązki w zakresie wykonywania zawodu, kodeks etyczny oraz przepisy regulujące kwestie dyscyplinarne. Przepisy portugalskie regulują jedynie zawód psychologa, natomiast zawód psychoterapeuty nie podlega ochronie prawnej i do jego wykonywania nie są wymagane określone kwalifikacje.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo unijne

Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.Urz. UE L 255 z 30 września 2005 r., s. 22, ze zm.

■ Prawo austriackie

■ Akty prawne

Ustawa federalna o stosowaniu określenia „psycholog” lub „psycholożka” oraz o praktyce psychologii zdrowia i psychologii klinicznej (ustawa o psychologach 2013) [*Bundesgesetz über die Führung der Bezeichnung „Psychologin” oder „Psychologe” und über die Ausübung der Gesundheitspsychologie und der Klinischen Psychologie, Psychologengesetz 2013*], BGBl. I Nr. 182/201, <http://www.ris.bka.gv.at>.

Ustawa o lekarzach z 1998 r. [*Ärztegesetz 1998*], BGBl. I Nr. 169/1998, <http://www.ris.bka.gv.at>.

■ Prawo belgijskie

■ Akty prawne

Decret królewski z 2 kwietnia 2014 r. [*Arrêté royal du 2 avril 2014 fixant les règles de déontologie du psychologue*, ze zm.], http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2014040229&table_name=loi.

Ustawa z 8 listopada 1993 r. o ochronie tytułu psychologa [*Loi protégeant le titre de psychologue*, MB 31-05-1994, ze zm.], http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl?language=fr&caller=list&cn=1993110835&la=f&fromtab=loi&sql=dt=%27loi%27&tri=dd+as+rank&rech=1&numero=1.

Ustawa z 10 maja 2015 r. o praktyce zawodów medycznych, ze zm. [*Loi du 10 mai 2015 coordonnée relative à l'exercice des professions des soins de santé*, ze zm.], https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2015051006&table_name=loi.

■ Inne

Critères d'agrément pour le titre de „ psychologue”, https://www.compsy.be/files/Crit%C3%A8res-dagr%C3%A9ment-2016-11-29_Naric.pdf.

Le titre de psychologue: dispositions légales, <https://www.compsy.be/fr/le-titre-de-psychologue>.

Psychothérapie, <https://www.health.belgium.be/fr/psychotherapie>.

Belgijska Komisja Psychologów, <https://www.psychologencommissie.be/fr/pour-lela-psychologue#deontologie>.

■ Prawo czeskie

■ Akty prawne

Ustawa nr 455/1991 o działalności gospodarczej [*Zákon č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání*, ze zm.], <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-455>.

Ustawa nr 361/2000 o ruchu drogowym i o zmianie niektórych ustaw [*Zákon č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů*, ze zm.], <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-361>.

Ustawa nr 96/2004 w sprawie warunków nabywania i uznawania kompetencji do wykonywania nielekarskich zawodów medycznych i wykonywania czynności związanych z udzielaniem świadczeń opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych związanych z tym ustaw [*Zákon č. 96/2004 Sb. o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činnosti souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů*, ze zm.], <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-96>.

Ustawa nr 563/2004 o pracownikach pedagogicznych i o zmianie niektórych ustaw [*Zákon č. 563/2004 Sb. o pedagogických pracovnicích a o změně některých zákonů*, ze zm.], <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-563>.

Rozporządzenie nr 72/2005 w sprawie świadczenia usług doradczych w szkołach i placówkach poradnictwa szkolnego [*Vyhláška č. 72/2005 Sb. o poskytování poradenských*

služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ze zm.], <https://www.zakony-prolidi.cz/cs/2005-72>.

■ Inne

EuroPsy – European Certificate in Psychology: Competent authorities inside Europe, <https://www.europsy.eu/mobility/competent-authorities-inside-europe>.
Justice.cz, https://justice.cz/documents/16249/1051429/OP_Zdravotnictvi_klinicka_psychologie.pdf/63a060ef-abf4-40fe-ad85-ed0f7fc64514.

■ **Prawo duńskie**

■ Akty prawne

Ustawa o zawodzie psychologa [*Lov om psykologer m.v.*], LBK nr 1534 af 01/07/2021, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1534>.

Ustawa o usługach społecznych [*Lov om social service*], LBK nr 170 af 24/01/2022, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/170>.

■ Inne

Rada ds. Odwołań w Sprawach Społecznych, Informacje o Radzie Nadzorującej Praktykę Psychologiczną (*Ankestyrelsen*), <https://ast.dk/naevn/psykolognaevnet/english>.

Duńskie Stowarzyszenie Psychologów, <https://www.dp.dk/om-dp/>.

■ **Prawo fińskie**

■ Akty prawne

Ustawa z 28 czerwca 1994 r. o pracownikach służby zdrowia [*Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä*, 28.6.1994/559], <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>.

■ Inne

Agencja Valvira działająca w ramach fińskiego Ministerstwa Spraw Społecznych i Zdrowia, <https://www.valvira.fi/web/en/valvira>.

Baza zawodów regulowanych Komisji Europejskiej; informacje na temat Finlandii (Psychologi / Psykolog (Finland)), https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprof&id_regprof=772&tab=general.

Fińskie Towarzystwo Psychologiczne, How to become a licensed psychologist in Finland, <https://www.psyli.fi/en/front-page/the-finnish-psychological-association/how-to-become-a-licensed-psychologist-in-finland/>.

Krajowy organ nadzorczy ds. opieki społecznej i zdrowia (Valvira), *Professional practice rights*, https://www.valvira.fi/web/en/healthcare/professional_practice_rights.

Licensing of a psychologist – portal Suomi.fi, <https://www.suomi.fi/services/licensing-of-a-psychologist-trained-outside-eu-eea-national-supervisory-authority-for-welfare-and-health/ce36c516-0aaf-477b-b3a5-be5ba8a139f3>.

Lista zawodów regulowanych w Finlandii na stronie fińskiej agencji ds. edukacji (EDUFI), <https://www.oph.fi/en/services/regulated-professions-finland#anchor-healthcare-professions>.

Psykonet – the Finnish University Network of Psychology, <http://www.psykonet.fi/english>.

■ Prawo francuskie

■ Akty prawne

Ustawa nr 85-772 z 25 lipca 1985 r. [*Loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social*, ze zm.] <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000033678864/2016-12-24/>.

Dekret nr 90-255 z 22 marca 1990 r. ustanawiający listę dyplomów dopuszczających do wykonywania zawodu psychologa [*Décret n°90-255 du 22 mars 1990 fixant la liste des diplômes permettant de faire usage professionnel du titre de psychologue*, ze zm.], <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006075598/>.

Dekret nr 2003-1073 z 14 listopada 2003 r. w sprawie warunków wydawania zezwoleń na używanie tytułu psychologa do celów zawodowych, zgodnie z art. 44-II zmienionej ustawy nr 85-772 z 25 lipca 1985 r. [*Décret n°2003-1073 du 14 novembre 2003 relatif aux conditions de délivrance de l'autorisation de faire usage professionnel du titre de psychologue prévue à l'article 44-II de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 modifiée*], <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000794807/>.

Zarządzenie z 19 maja 2006 r. w sprawie trybu organizowania i zatwierdzania stażu zawodowego przewidzianego w dekreście nr 90-255 z 22 marca 1990 r. z późn. zm. ustanawiające listę dyplomów dopuszczających do zawodowego posługiwania się tytułem psychologa [*Arrêté du 19 mai 2006 relatif aux modalités d'organisation et de validation du stage professionnel prévu par le décret n° 90-255 du 22 mars 1990 modifié fixant la liste des diplômes permettant de faire usage professionnel du titre de psychologue*], <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000457904/>.

■ Inne

Francuska Federacja Psychologów i Psychologii, <https://ffpp.net/la-ffpp/>.

Kodeks etyki zawodu [*Le code de la déontologie*], <https://www.cncdp.fr/index.php/code-de-deontologie/code-de-deontologie-2021>.

Krajowa Komisja Doradcza ds. Etyki Psychologów, CNCDP (*Commission Nationale Consultative de Déontologie des Psychologues*), <https://www.cncdp.fr/>.

Psychologue: une profession réglementée en France, <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid66177/psychologue-une-profession-reglementee-en-france.html>.

■ Prawo niemieckie

■ Inne

Anerkennung in Deutschland, <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/2724.php>.

Związek Zawodowy Niemieckich Psycholożek i Psychologów, BDP (*Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen*), <https://www.bdp-verband.de/>.

■ Prawo norweskie

■ Akty prawne

Ustawa z 2 lipca 1999 r. o pracownikach opieki zdrowotnej [*Lov om helsepersonell*], <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64>; *Act of 2 July 1999 no 64 relating to health personnel*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/act-of-2-july-1999-no-64-relating-to-hea/id107079/>.

■ Inne

Dyrekcja Zdrowia (*Helsedirektoratet*), <https://www.helsedirektoratet.no/>.

The Royal Norwegian Ministry of Health and Care Services, Letter of formal notice to Norway concerning the recognition procedure for Hungarian qualifications, <https://www.europsy.eu/national-requirements-norway>.

■ Prawo portugalskie

■ Akty prawne

Ustawa z 4 września 2008 r. nr 57/2008 o utworzeniu Rady Psychologów Portugalskich i nadaniu statutu [*Lei n.º 57/2008, de 4 de Setembro Cria a Ordem dos Psicólogos Portugueses e aprova o seu Estatuto*], <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/57-2008-453992>.

■ Inne

EU Commission, Regulated profession Psicólogo (Portugal), https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprof&id_regprof=1500&tab=pro.

EuroPsy, National requirements Portugal, <https://www.europsy.eu/national-requirements-portugal>.

Ordem dos Psicólogos, Legislation, https://www.ordemdospsicologos.pt/ficheiros/documentos/legal_information_ordem_dos_psicologos_portugueses_1.pdf.

Rada Psychologów Portugalskich (*Ordem dos Psicólogos Portugueses*), <https://www.ordemdospsicologos.pt/en>.

Inne

Portal Europa baza zawodów regulowanych, https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprof&id_regprof=167&id_profession=1580&tab=countries&quid=2&mode=asc&pagenum=1.



3

STANOWISKA SEJMU
W SPRAWACH
PRZED TRYBUNAŁEM
KONSTYTUCYJNYM

Andrzej Pogłódek

Ocena konstytucyjności przepisów dotyczących wyłączenia możliwości pobierania przez sędziów uposażenia w stanie spoczynku i emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹

Assessment of the constitutionality of the provisions relating to the exclusion of payment of retired judges' salary and pension from the Social Insurance Institution

The draft position of the Sejm on the application of the First President of the Supreme Court, submitted to the Constitutional Tribunal, states that the indicated provision of the Act – Law on the System of Common Courts, insofar as it excludes the simultaneous payment of retired judge's salary and pension from the Social Insurance Institution, is consistent with the Constitution. The constitutionality of the provisions of the Act on the Social Insurance System has also been demonstrated insofar as they make judges in the active status, serving full-time and at the same time taking up additional employment or occupation, subject to pension insurance.

Keywords: Constitutional Tribunal, judges, pension, salary

W projekcie stanowiska Sejmu wobec wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, złożonego do Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzono, że wskazany przepis ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim wyłącza jednoczesną wypłatę uposażenia sędziom w stanie spoczynku i emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jest zgodny z Konstytucją. Wykazano także zgodność z Konstytucją przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim obejmują obowiązkiem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu sędziów w stanie czynnym, pełniących służbę w pełnym wymiarze czasu pracy i jednocześnie podejmujących dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie.

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, sędziowie, emerytura, uposażenie

Doktor nauk prawnych ■

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego Porównawczego i Współczesnych Systemów Politycznych, WARSZAWA, POLSKA ■

a.poglodek@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-5549-283X>

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. 2019, poz. 2393, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 21 listopada 2022 r. (sygn. akt K 14/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

¹ Projekt stanowiska Sejmu sporządzony 7 lipca 2023 r. w sprawie o sygn. akt K 14/22; BAS-WAK-2364/22.

1) art. 100 § 6 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. 2023, poz. 217, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza jednoczesną wypłatę uposażenia w stanie spoczynku i emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji;

2) art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. 2022, poz. 1009, ze zm.) w związku z art. 100 § 6 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim obejmują obowiązkiem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu sędziów w stanie czynnym pełniących służbę w pełnym wymiarze czasu pracy i jednocześnie podejmujących dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie, mimo wyłączenia możliwości jednoczesnego pobierania uposażenia w stanie spoczynku i emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, **są zgodne** z art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

Przedmiot kontroli

1. W dniu 1 grudnia 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 21 listopada 2022 r. (sygn. akt K 14/22). Przedmiotem kontroli są: art. 100 § 6 i 7 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. 2023, poz. 217; dalej: p.u.s.p.) oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. 2022, poz. 1009, ze zm.; dalej: u.s.u.s. lub ustawa systemowa) w związku z art. 100 § 6 p.u.s.p.

2. Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

– „Art. 100 p.u.s.p.

§ 6. W razie zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wypłaca się wyłączenie uposażenie, z zastrzeżeniem § 7. [...]

§ 7. Jeżeli zbieg praw, o którym mowa w § 6, dotyczy sędziego w stanie spoczynku, który do chwili przejścia w stan spoczynku był zatrudniony na podstawie powołania na stanowisko sędziowskie w niepełnym wymiarze czasu pracy stosownie do art. 62, wypłaca się emeryturę oraz uposażenie, z tym jednak, że wypłatę uposażenia ogranicza się w taki sposób, aby suma emerytury i uposażenia nie przekraczała wysokości całego uposażenia sędziego w stanie spoczynku, jakie by otrzymywał, gdyby nie został powołany w połowie wymiaru czasu pracy”.

– „Art. 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 u.s.u.s.

1. Obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, z zastrzeżeniem art. 8 i 9, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są:

1) pracownikami, z wyłączeniem prokuratorów; [...]

4) osobami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, zwanymi dalej «zleceniobiorcami», oraz osobami z nimi współpracującymi, z zastrzeżeniem ust. 4”

Zarzuty wnioskodawcy

1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazuje, iż – w przedmiocie zarzutów zawartych w pkt 1 *petitum* – „wątpliwości konstytucyjne dotyczą art. 100 § 6 i § 7 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (j.t.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm., dalej: p.u.s.p.), a więc do unormowań które wyłączają w całości (art. 100 § 6 p.u.s.p.) bądź w części (art. 100 § 7 p.u.s.p.) możliwość realizacji nabytego prawa do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w razie uzyskania przez sędziego prawa do uposażenia związane z przejściem w stan spoczynku” (wniosek SN, s. 2). Odnosnie do przepisów kwestionowanych w pkt 2 *petitum* Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazuje, że przepisy art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 u.s.u.s. w związku z art. 100 § 6 p.u.s.p. nakładają „obowiązek podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu oraz rentowemu na sędziów w stanie czynnym pełniących służbę w pełnym wymiarze czasu pracy, mimo pozbawienia ich prawa do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [...]. W efekcie dochodzi do istnienia obowiązku składkowego w systemie ubezpieczeń społecznych, który mimo jego realizacji, nie stwarza możliwości realizacji prawa nabytego. Postrzegając to zagadnienie z tej perspektywy mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której nie ma możliwości realizacji prawa nabytego, mimo uprzedniej realizacji obowiązku składkowego” (wniosek SN, s. 4). Podkreśla również, że „[z]askarżone regulacje dotyczą sędziów sądów powszechnych, a także – przez odpowiednie odesłania w innych aktach prawnych – sędziów sądów administracyjnych, sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy poza pełnieniem służby na stanowisku sędziego (sprawowaniem urzędu sędziowskiego) podejmują dozwoloną prawem aktywność zawodową na podstawie stosunku pracy lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia” (wniosek SN, s. 2).

2. Odnosząc się do zarzutów zawartych w pkt 1 *petitum*, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego stwierdza, że „[k]westionowane przepisy p.u.s.p., z jednej strony, potwierdzają normatywny nakaz jednoczesnego podlegania wymienionym systemom zabezpieczenia społecznego, z czym wiąże się obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne oraz rentowe z tytułu podlegania systemowi ubezpieczeń społecznych. Z drugiej jednak strony, pozbawiają one sędziów możliwości realizowania prawa do jakichkolwiek świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń

Spółecznych w sytuacji, w której orzekali oni w pełnym wymiarze czasu pracy (art. 100 § 6 p.u.s.p.), bądź istotnie taką możliwość ograniczają wówczas, gdy orzekali w niepełnym wymiarze czasu pracy (art. 100 § 7 p.u.s.p.)” (wniosek SN, s. 2–3). Istniejący stan normatywny prowadzi więc „do sytuacji, w której mimo bycia objętym dwoma systemami zabezpieczenia społecznego (tj. systemem zaopatrzeniowym i ubezpieczeniowym), osoba, która nabyła prawo do dwóch świadczeń z dwóch różnych systemów jest uprawniona do realizacji tylko jednego z nich” (wniosek SN, s. 3).

Zdaniem wnioskodawcy powoduje to, że art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. są niezgodne z art. 67 ust. 1 w związku z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej i wywodzoną z niej zasadą sprawiedliwości rozdzielczej. Pierwszy Prezes SN stwierdził, że „[i]stota tego zarzutu sprowadza się do stwierdzenia, że sędzia w stanie spoczynku, który uprzednio sprawując urząd (w pełnym wymiarze czasu) podlegał – poza „sędziowskim” systemem zaopatrzenia społecznego – powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, odprowadzając należne składki na ubezpieczenia społeczne, w tym emerytalne, mimo nabycia prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie posiada prawnej możliwości pobierania tego świadczenia. Odpowiednio dotyczy to sędziego, który orzekał w niepełnym wymiarze czasu pracy, przez co jego emerytura ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu do wysokości uposażenia w stanie spoczynku. Wyłączenie przewidziane przez ustawodawcę w art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. sprawia, że w odniesieniu do pewnej grupy podmiotów – sędziów, okoliczność wykonywania pracy i odprowadzania wymaganych prawem składek nie jest traktowana jako mająca uzasadniać przyznanie świadczenia ubezpieczeniowego. Konstrukcja ta jest więc niezgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej, bowiem w sposób arbitralny, a przy tym całkowity, zaprzecza idei sprawiedliwości rozdzielczej przewidującej przyznanie świadczenia z zabezpieczenia społecznego na podstawie kryterium pracy. W opisywanym wypadku praca podejmowana przez sędziego, mimo, że podlega określonym obowiązkom składkowym, nie stanowi takiego kryterium” (wniosek SN, s. 14). W związku z czym „jako rozwiązania ustawowe niezgodne z Konstytucją – powinny zostać wyeliminowane z systemu prawa” (wniosek SN, s. 16). W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego „pozbawienie możliwości realizowania prawa do ubezpieczenia społecznego dotyczącego innej aktywności zawodowej sędziego niż ta związana z jego funkcją urzędową, nie może być – na gruncie konstytucyjnym – uzasadniana objęciem sędziów systemem zaopatrzeniowym” (wniosek SN, s. 16). Bowiem „ochronie konstytucyjnej powinno podlegać podejmowanie aktywności zawodowej motywowanej nie tylko zabezpieczeniem aktualnych podstaw własnej egzystencji, ale także poprawą swojej sytuacji w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego” (*ibidem*). Jednocześnie, zdaniem wnioskodawcy, „[o]koliczność, że uposażenie w stanie spoczynku jest przeciętnie kwotowo relatywnie wysokie w porównaniu z przeciętnymi emeryturami z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie ma tutaj znaczenia. *De lege*

lata nie dość bowiem, że przychód z aktywności zawodowej poza stosunkiem służbowym podlega oskładkowaniu na takich samych zasadach, jak przychód wszystkich osób objętych systemem ubezpieczeń społecznych, to jednocześnie nie ma to żadnego wpływu dla nabycia prawa do świadczeń” (*ibidem*).

Zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego kwestionowane przepisy naruszają również zasadę „ochrony praw nabytych w odniesieniu do możliwości realizowania przez sędziego prawa do zabezpieczenia społecznego” (wniosek SN, s. 17), gdyż „arbitralnie znoszą (art. 100 § 6 p.u.s.p.) bądź ograniczają (art. 100 § 7 p.u.s.p.) uprawnienie przysługujące jednostce mimo, że ma ono charakter prawa podmiotowego, zostało nabyte z mocy prawa i podlega konkretyzacji w drodze decyzji organu rentowego, a przy tym zostało nabyte słusznie w związku z wykonywaniem własnej pracy i odprowadzaniem składek ubezpieczeniowych [...]. W ocenie wnioskodawcy nie istnieją żadne szczególne okoliczności, zarówno z uwagi na wartości konstytucyjne, jak i inne względy społeczno-gospodarcze, które mogłyby w jakimkolwiek stopniu uzasadniać tak kategoryczne pozbawienie bądź ograniczenie uprawnienia, jak to wynikające z art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p.” (*ibidem*).

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego ocenia, że „rozwiązanie wynikające z art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. nie tylko nie gwarantuje możliwości realizowania prawa nabytego, ale *de facto* całkowicie je znosi. Sprawia, że wynikające z faktu wykonywania pracy i odprowadzania składek ubezpieczeniowych prawo do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ma – w tym wypadku – charakter jedynie pozorny, ponieważ – z uwagi na obowiązywanie kwestionowanych przepisów p.u.s.p. – jest ono niewykonalne. Można stwierdzić, że stanowi złudzenie prawa ponieważ z założenia przewiduje istnienie sytuacji, w której podleganie ubezpieczeniu społecznemu nie wiąże się z możliwością realizowania związanej z tym uprawnienia. [...] można powiedzieć, że kwestionowane art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. prowadzą w istocie «do powstania swoistego *nudum ius*, które, wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym»” (wniosek SN, s. 18–19).

Kwestionowane art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. są również niezgodne z art. 31 ust. 3 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, gdyż pozbawiają lub ograniczają możliwość pobierania emerytury powszechnej, „w sytuacji, w której osoba pobiera uposażenie w stanie spoczynku jako sędzia” (wniosek SN, s. 19), chociaż żadna z wymienionych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej przesłanek dopuszczalności ingerencji władz publicznych w konstytucyjne wolności i prawa „ani nie została powołana przez prawodawcę przy uchwalaniu art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p., ani nie uzasadnia obowiązywania skarżonej regulacji” (*ibidem*). Są ponadto niezgodne z „zasadą równości w zakresie prawa do ubezpieczenia społecznego (art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji)” (*ibidem*). Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zarzuca przy tym naruszenie przez kwestionowane przepisy zasady równości w prawie do zabezpieczenia społecznego w dwóch aspektach: po pierwsze – porównując adresatów art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. z „osobami objętymi

wyłącznie ubezpieczeniem społecznym” (*ibidem*), po drugie – zestawiając adresatów art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. z „sędziami będącymi w stanie czynnym” (*ibidem*), którzy osiągnęli powszechny wiek emerytalny. Według Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego ustawodawca, różnicując uprawnienia osób objętych zakresem podmiotowym art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. oraz osób, które nabyły tylko prawo do emerytury powszechnej, do pobierania tego świadczenia, odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się tą samą istotną cechą wspólną, którą jest podleganie ubezpieczeniu emerytalnemu i opłacanie składek na to ubezpieczenie.

Naruszenie przez kwestionowane przepisy art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji związane jest z odmiennym traktowaniem sędziów w stanie spoczynku i sędziów w stanie czynnym. Tymczasem, w ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, trwający stosunek służbowy obu tych grup sędziów stanowi ich wspólną cechą istotną, brak jest zatem uzasadnienia dla takiego zróżnicowania. Sędzia, który osiągnął powszechny wiek emerytalny, lecz nie przeszedł w stan spoczynku, ma prawo do pobierania emerytury z systemu powszechnego oraz wynagrodzenia. W związku z tym, zdaniem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, „zaskarżona regulacja prowadzi również do nierównego traktowania sędziów, którzy osiągnęli powszechny wiek emerytalny. Sędziowie, którzy przeszli w stan spoczynku traktowani są gorzej, aniżeli sędziowie w stanie czynnym” (wniosek SN, s. 20).

3. Uzasadniając zarzuty zawarte w pkt 2 *petitum*, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazuje, że kwestionuje je „warunkowo” na wypadek nieuznania przez Trybunał Konstytucyjny zarzutów podnoszonych w pkt 1 *petitum*, ich przyjęcie czyniłoby bowiem kontrolę konstytucyjności w tym zakresie zbędną. Podnoszone w pkt 2 *petitum* zarzuty dotyczą „obowiązku podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu, czego konsekwencją jest przymus odprowadzania składki na ten rodzaj ubezpieczenia społecznego. W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w świetle zasady wzajemności, nie ma podstaw do domagania się realizacji obowiązku składkowego, skoro osoba nim obciążona (w tym wypadku sędzia w stanie czynnym pełniący służbę w pełnym wymiarze czasu pracy) jest pozbawiona możliwości realizacji prawa do świadczenia” (wniosek SN, s. 5). Stwierdza również, iż „[w] ubezpieczeniu emerytalnym ustawodawca tak ukształtował prawo do emerytury, że uzależnił jego nabycie od podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu, jak również uzależnił wysokość świadczenia bezpośrednio od wysokości odprowadzonych składek. W tych dwóch aspektach została zatem zrealizowana zasada wzajemności. Nałożenie obowiązku składkowego przy jednoczesnym pozbawieniu możliwości realizacji prawa do świadczenia stanowi jednoznaczne zerwanie z tą zasadą” (wniosek SN, s. 21–22). Podkreślił również, iż zgodnie z utrwaloną wykładnią przepisów ustawy systemowej, której nie podziela, sędzia, zarówno w stanie czynnym, jak i w stanie spoczynku, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu zatrudnienia pracowniczego oraz wykonywania pracy na podstawie umowy agencyjnej

lub umowy zlecenia oraz jako osoba współpracująca. „W ocenie wnioskodawcy, nie ma żadnych argumentów przemawiających za całkowitym zerwaniem z zasadą wzajemności i nakładaniem na sędziów czynnych zawodowo, orzekających w pełnym wymiarze czasu pracy, obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym i zapłaty składek, ze względu na pozbawienie ich «z góry» możliwości realizacji nabytej emerytury. Nie przemawiają za tym żadne inne wartości konstytucyjne, w tym zwłaszcza powoływana na wstępie zasada sprawiedliwości rozdzielczej opartej na idei «każdemu według pracy». Skoro bowiem *ab initio* pozbawia się jednostkę (sędziego) prawa do realizacji świadczenia, to bezprzedmiotowe staje się podleganie przez niego ubezpieczeniom: emerytalnemu i rentowym (a w konsekwencji także ubezpieczeniom: chorobowemu i wypadkowemu – art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 u.s.u.s.). Nie przemawia za tym również konieczność solidaryzmu ubezpieczonych. Rozumienie tej zasady powinno bowiem na gruncie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych zakładać, że każdy kto uiszcza składkę na ubezpieczenia społeczne z tytułu podjętej aktywności zawodowej ma teoretyczną, ale prawnie zabezpieczoną możliwość uzyskania określonego świadczenia w razie wystąpienia ryzyka. Tak rozumiany solidaryzm zakłada, że statystycznie rzecz biorąc pewna grupa ubezpieczonych faktycznie nie otrzyma nigdy żadnych świadczeń (bo nie ziści się żadne z ryzyk), inna grupa uzyska je w skali nieekwiwalentnej do uiszczonej składki, a jeszcze inna uzyska te świadczenia na poziomie zbliżonym do wielkości składki. Zasada solidaryzmu nie może jednak być rozumiana, zdaniem wnioskodawcy, w ten sposób, że pewna grupa ubezpieczonych jest *a priori* wyłączona z prawa do świadczeń mimo jednoczesnego objęcia tej grupy obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi i obciążenia obowiązkiem opłacania składek na te ubezpieczenia” (wniosek SN, s. 22–23).

Analiza formalnoprawna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, mającymi na celu ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał wniosku jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Wniosek, aby mógł zostać rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny, musi spełniać niezbędne wymogi formalne.

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Przede wszystkim oceny wymaga kwestia tego, czy procedowanie w danej sprawie przez Trybunał nie jest niedopuszczalne lub zbędne. Wystąpienie co najmniej jednej z ujemnych przesłanek skutkować powinno umorzeniem postępowania.

2. W art. 47 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. 2019, poz. 2393; dalej: usta-

wa o TK) zostały określone wymogi dotyczące pism procesowych, inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (wniosków, skarg konstytucyjnych, pytań prawnych). Jednym z wymogów warunkujących skuteczne zainicjowanie kontroli jest odpowiednie uzasadnienie sformułowanych zarzutów dotyczących hierarchicznej zgodności norm wraz z powołaniem dowodów na ich poparcie (art. 47 ust. 2 pkt 6 ustawy o TK).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „[p]rzesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Wskazuje się ponadto, że nie jest wystarczające sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Zdaniem Trybunału: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). W opinii Trybunału: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

Obowiązek odpowiedniego uzasadnienia zarzutu związany jest w sposób szczególny z domniemaniami konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą kontrydiktoryjności, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jak wskazywał Trybunał, „[k]ontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar

dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; zob. także orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191). Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Odnosząc się do postępowania zainicjowanego wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, należy uznać, że nie w pełni odpowiada on wymogom formalnym warunkującym merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, w ocenie autora niniejszego stanowiska, należycie uzasadnił zarzut niezgodności art. 106 § 6 p.u.s.p. z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą sprawiedliwości rozdzielczej w zakresie odnoszącym się do prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS). Jednakże nie przedstawił uzasadnienia odnoszącego się do zarzutu niezgodności tej regulacji z art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji i wywodzoną z nich zasadą sprawiedliwości rozdzielczej w odniesieniu do ubezpieczenia rentowego. Uwzględniając przewidziane w ustawie z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. 2022, poz. 504, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS lub u.e.r.f.u.s.) odmienne przesłanki nabycia prawa do emerytury oraz renty (z tytułu niezdolności do pracy lub rodzinnej) i odmienne zasady ustalania wysokości tych świadczeń, nie można uznać, aby przedstawione przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego argumenty, dotyczące emerytury z FUS, mogły odnosić się również do renty z FUS. W związku z powyższym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności art. 100 § 6 p.u.s.p. w części, w której przepis ten reguluje zbieg uposażenia w stanie spoczynku z prawem do renty z FUS wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie spełnia wymogu wynikającego

z art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, co powoduje, że postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

4. W przypadku art. 100 § 7 p.u.s.p. nie można z jego literalnego brzmienia wyprowadzić normy, którą kwestionuje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, stwierdzając, że wyłącza ona „w części [...] możliwość realizacji nabytego prawa do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w razie uzyskania przez sędziego prawa do uposażenia związanego z przejściem w stan spoczynku” (wniosek SN, s. 2) oraz iż w przypadku „sędziego, który orzekł w niepełnym wymiarze czasu pracy, [...] jego emerytura ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu do wysokości uposażenia w stanie spoczynku” (wniosek SN, s. 14). Tymczasem z art. 100 § 7 p.u.s.p. jednoznacznie wynika, że jeżeli zbieg prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury lub renty z FUS dotyczy sędziego w stanie spoczynku, który był zatrudniony na podstawie powołania na stanowisko sędziowskie w niepełnym wymiarze czasu pracy, to wypłaca się oba świadczenia, z tym jednak, że wypłatę uposażenia ogranicza się w taki sposób, aby suma emerytury i uposażenia nie przekraczała wysokości całego uposażenia sędziego w stanie spoczynku, jakie by otrzymywał, gdyby nie został powołany w połowie wymiaru czasu pracy. Zatem w przypadku, gdy suma emerytury powszechnej i uposażenia sędziego w stanie spoczynku, pobieranych przez sędziego, który do chwili przejścia w stan spoczynku był zatrudniony na podstawie powołania na stanowisko sędziowskie w niepełnym wymiarze czasu pracy, przekroczy wysokość całego uposażenia w stanie spoczynku, jakie by otrzymywał, gdyby nie został powołany w niepełnym wymiarze czasu pracy, to odpowiedniemu zmniejszeniu podlega tylko uposażenie. Z art. 100 § 7 p.u.s.p. nie można natomiast wyprowadzić kwestionowanej przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego normy mającej ograniczać wysokość emerytury z FUS pobieranej łącznie z uposażeniem sędziego w stanie spoczynku. Oznacza to, że art. 100 § 7 p.u.s.p. nie zawiera kwestionowanej przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego normy, a przedstawione wobec niego zarzuty są nieadekwatne do jego rzeczywistej treści normatywnej, co przesądza, iż w tym zakresie wniosek nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy o TK, co powoduje, że postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 106 § 6 p.u.s.p. zasady ochrony praw nabytych w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji), Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego stwierdza, że czyni on prawo podmiotowe do emerytury lub renty z FUS pozornym, powoduje bowiem, iż „jest ono niewykonalne” (wniosek SN, s. 17).

Należy jednak zwrócić uwagę, że czym innym jest, w obecnym stanie prawnym, nabycie prawa do emerytury lub renty z FUS, a czym innym nabycie uprawnień do pobierania tego świadczenia. Tymczasem Pierwszy Prezes Sądu Naj-

wyższego błędnie je utożsamia. Prawo do emerytury lub renty oraz pozostałych świadczeń przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS powstaje *ex lege* z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa (art. 100 ust. 1 u.e.r.f.u.s.). Samo spełnienie warunków wymaganych do nabycia prawa do emerytury lub renty z FUS nie oznacza jednak jego realizacji. Postępowanie w sprawach świadczeń wszczyna się bowiem co do zasady na podstawie wniosku zainteresowanego (art. 116 ust. 1 u.e.r.f.u.s.). Zgodnie z art. 129 ust. 1 u.e.r.f.u.s. świadczenia wypłaca się, poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu. Realizacja prawa do świadczeń z FUS zależy ponadto od nieistnienia przyczyn powodujących zawieszenie świadczenia (art. 103a i 104 u.e.r.f.u.s.), a w przypadku zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie emerytalnej zasady wypłaty określa zasada niekumulacji świadczeń. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że ustawa o emeryturach i rentach z FUS wyraźnie rozróżnia moment powstania prawa do emerytury i moment wypłaty świadczenia (wyrok TK z 6 marca 2019 r., sygn. akt P 20/16). Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że „[p]rawo do świadczeń emerytalnych – wypłata emerytury – jest wprawdzie konsekwencją ustalonego prawa do emerytury, jest podstawowym uprawnieniem wynikającym z sytuacji, w której ubezpieczony spełnił wymagane przesłanki do nabycia prawa do emerytury, jednakże wypłata emerytury nie jest wewnętrznym atrybutem prawa do emerytury, a konkretyzuje się dopiero po spełnieniu jeszcze dodatkowych warunków” (wyroki SN z: 3 października 2006 r., sygn. akt III UK 87/06; 9 marca 2022 r., sygn. akt I USKP 75/21; uchwała SN z 19 października 2019 r., sygn. akt III UZP 6/17). Również w orzecznictwie sądów powszechnych wskazuje się, że „[c]zym innym jest [...] uzyskanie prawa do określonego świadczenia, a czym innym jego wypłata, która ma charakter wtórny. Osoby osiągające przychód powodujący zmniejszenie świadczenia rentowego czy też jego zawieszenie nie tracą prawa do tego świadczenia, a jedynie jego wypłaty” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 5 marca 2019 r., sygn. akt III APa 35/18). Skoro więc nabycie prawa do emerytury lub renty z FUS nie przesądza o nabyciu uprawnienia do pobierania tych świadczeń, nie można uznać, aby kwestionowany art. 100 § 6 p.u.s.p., który reguluje kwestię wypłaty emerytury lub renty z FUS w przypadku zbiegu z prawem do uposażenia w stanie spoczynku, stanowił formę ingerencji w nabyte przez jego adresatów prawo do wymienionych świadczeń z FUS. Przedmiotem art. 100 § 6 p.u.s.p. jest wyłącznie prawo do emerytury lub renty z FUS pobieranej łącznie z uposażeniem w stanie spoczynku. Uregulowanie to nie dotyczy przy tym nabytego prawa do żadnego z pozostałych w zbiegu świadczeń lub zmniejszenia ich zakresu, lecz polega na określeniu warunków realizacji wymienionych świadczeń. W wypadku zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury lub renty z systemu powszechnego, wypłata świadczenia z FUS ulega jedynie zawieszeniu. „Zawieszenie wypłaty

świadczenia nie jest pozbawieniem uprawnienia do tego świadczenia, jest jedynie jego wstrzymaniem” (wyrok TK z 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 34/15). Tym samym zasada ochrony praw nabytych nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli w przedmiotowej sprawie, a postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzona** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Należy ponadto wskazać, że kwestionowane przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego rozwiązanie obowiązuje od 1 października 2001 r., tj. od wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Wcześniej zaś (od 1997 r.) obowiązywało – na mocy ustawy z 2 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 124, poz. 782, ze zm.) – rozwiązanie jeszcze dalej idące, bo przewidujące, że przejście w stan spoczynku powoduje utratę prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego (zob. art. 71¹ ustawy z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 1994, nr 7, poz. 25). Z tego względu brak jest podstaw do powoływania się, co czyni wnioskodawca, na naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trudno bowiem uznać, że kwestionowane rozwiązanie mogło „zaskoczyć” któregokolwiek z jego adresatów, będących przy tym osobami posiadającymi wykształcenie prawnicze. Ponadto obecne rozwiązania nie wykluczają możliwości nabycia przez sędziego prawa do świadczeń z FUS. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, w ocenie autora stanowiska, nie przedstawił uzasadnienia wskazującego na to, że osoby objęte dyspozycją art. 100 § 6 p.u.s.p., podejmując działalność zarobkową będącą tytułem do objęcia ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, oczekiwali, iż nabyte w związku z tym prawo do emerytury lub renty z FUS będzie realizowane łącznie z uposażeniem w stanie spoczynku i że ewentualne oczekiwanie możliwości pobierania dwu świadczeń było sprawiedliwe społecznie. Wnioskodawca ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że „kwestionowane art. 100 § 6 i 7 p.u.s.p. prowadzą w istocie «do powstania swoistego nudum ius, które, wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym»” (wniosek SN, s. 19). Nie przedstawiono również argumentów na poparcie tezy, że prawo do pobierania emerytury lub renty z FUS miałyby być elementem prawa do tych świadczeń i nawet nie podjęto próby wykazania, że nabycie prawa do emerytury lub renty z FUS samodzielnie przesądza o uprawnieniu do pobierania tych świadczeń. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, pisząc o „pozornym” charakterze prawa do emerytury lub renty z FUS nabytego w zbiegu z prawem do uposażenia w stanie spoczynku, nie odniósł się do zawartych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych uregulowań odnoszących się do sytuacji, w których sędzia traci nabyte wcześniej prawo do uposażenia w stanie spoczynku i dochodzi do wypłaty świadczenia z FUS na skutek pozbawienia prawa do stanu spoczynku wraz z prawem do uposażenia (art. 104 § 3 pkt 4 i § 5 p.u.s.p.) lub zrzeczenia się urzędu (art. 68 § 1 p.u.s.p.) albo wygaśnięcia stosunku służbowego sędziego (art. 68 § 3 p.u.s.p.).

Stąd też, w ocenie autora stanowiska, wobec niespełnienia wymogu należytego uzasadnienia postępowanie we wskazanym wyżej zakresie powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

6. W przypadku zarzutów dotyczących niezgodności art. 106 § 6 p.u.s.p. z art. 31 ust. 3 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazuje, że przewidziane w kwestionowanej regulacji ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek dożycia wieku emerytalnego nie znajduje uzasadnienia w żadnej z przewidzianych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej przesłanek dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. Jednakże Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 listopada 2015 r. (sygn. akt K 1/14) stwierdził, iż zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego nie podlega testowi proporcjonalności, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Powołanie wzorców kontroli nieadekwatnych do rozstrzygnięcia wątpliwości podniesionych we wniosku (pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej) uniemożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie sformułowanego problemu konstytucyjnego i według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stanowi przesłankę umorzenia postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 17 lipca 2018 r., sygn. akt P 3/16; 16 grudnia 2020 r., sygn. akt P 8/20). Stąd, w ocenie autora stanowiska, postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

7. Również uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 100 § 6 p.u.s.p. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie spełnia warunków merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Orzecznictwo sądu konstytucyjnego wskazuje, że „w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – na podmiocie inicjującym postępowanie spoczywa w szczególności obowiązek wykazania, jaka jest grupa podmiotów podobnych, wyjaśnienia, na czym polega różnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie różnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione” (postanowienie TK z 24 czerwca 2015 r., sygn. akt P 75/14; zob. także postanowienia TK z: 17 lipca 2019 r., sygn. akt SK 6/19; 16 lipca 2020 r., sygn. akt P 107/15). Oczywiście, również przy kształtowaniu regulacji z zakresu zabezpieczenia społecznego ustawodawca jest związany wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania podmiotów podobnych (zob. wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 24 lipca 2014 r., sygn. akt SK 53/13; 16 czerwca 2021 r., sygn. akt P 10/20). Jednakże Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie przedstawił argumentów na rzecz zawartej w uzasadnieniu wniosku tezy, że sędzia, który nabył prawo do uposażenia w stanie spoczynku i emerytury lub renty z FUS, jest podmiotem podobnym zarówno do podmiotu określonego jako osoba objęta „wyłącznie ubezpieczeniem społecznym” (wnio-

sek SN, s. 19), jak i do sędziego w stanie czynnym, który osiągnął powszechny wiek emerytalny. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał na podobieństwo niektórych cech adresatów art. 100 § 6 p.u.s.p. oraz podmiotów uznanych za podobne (w postaci podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu – w odniesieniu do osób określonych jako objęte wyłącznie ubezpieczeniem społecznym oraz posiadania statusu sędziego – w odniesieniu do sędziów w stanie czynnym, którzy osiągnęli powszechny wiek emerytalny). Nie odniósł się jednak do różnic między nimi, nie rozważył też tego, czy podmioty te faktycznie należą do grupy podmiotów podobnych w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wskazano, że w przypadku adresatów art. 100 § 6 p.u.s.p. oraz osób określonych jako objęte wyłącznie ubezpieczeniem społecznym „ustawodawca identycznie ukształtował obowiązki w zakresie podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i zasad opłacania składek na to ubezpieczenie oraz uprawnienia w odniesieniu do nabycia prawa do emerytury. Zróznicował natomiast prawo do realizacji tego świadczenia” (wniosek SN, s. 20). Nie wiadomo więc, czy podmiotami podobnymi do adresatów art. 100 § 6 p.u.s.p. są osoby, które nabyły prawo do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie emerytalnej, mogące realizować te prawa zgodnie z zasadą niekumulacji świadczeń (art. 95 ust. 1 u.e.r.f.u.s.), czy też osoby, które nabyły prawo tylko do jednego świadczenia z FUS, w przypadku których nie występuje problem zbiegu prawa do świadczeń. Podobnie w przypadku sędziów w stanie czynnym, którzy osiągnęli powszechny wiek emerytalny, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie uwzględnił i nie podjął próby rozważenia w szczególności odmiennego charakteru wynagrodzenia przysługującego z tytułu wykonywania obowiązków na zajmowanym stanowisku sędziego (art. 91 p.u.s.p.) oraz uposażenia w stanie spoczynku (art. 100 § 1 i 2 p.u.s.p.). W uzasadnieniu nie powiązано również wskazanych w nim cech, przemawiających – w ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – za uznaniem tych grup za podobne z treścią i celem kwestionowanej regulacji. Tymczasem uznanie podmiotów za podobne może nastąpić wyłącznie na podstawie wszystkich cech, które wyznaczają ich sytuację prawną w danej dziedzinie. W szczególności, dla stwierdzenia wystąpienia cechy relewantnej, nakazującej jednakowe traktowanie dwóch grup podmiotów, nie jest wystarczające wskazanie jednostkowych cech wspólnych. Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, że „[o]cena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być [...] poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące” (wyrok TK z 24 lipca 2014 r., sygn. akt SK 53/13). Należy wobec tego uznać, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie dopełnił ciężącego na nim obowiązku wykazania podobieństwa adresatów art. 100 § 6 p.u.s.p. oraz osób określonych jako objęte wyłącznie ubezpieczeniem społecznym, a także podobieństwa do sędziów w stanie czynnym, którzy osiągnęli powszechny wiek emerytalny. Tego typu brak przesądza o niedopuszczalności rozpoznania sprawy w tym zakresie (postanowienie TK z 20 lutego 2019 r.,

sygn. akt SK 30/17, oraz powołane tam orzecznictwo). Przy czym Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie tylko nie dokonał analizy całokształtu przepisów istotnych dla prawidłowego określenia statusu prawnego porównywanych podmiotów w kontekście kwestionowanych regulacji, ale nawet nie ustalił kryterium, na podstawie którego ustawodawca zróżnicował podmioty, które, jego zdaniem, mają tę samą cechę relewantną. W związku z powyższym należy uznać, że w niniejszej sprawie uzasadnienie wniosku w zakresie zarzutu niezgodności art. 100 § 6 p.u.s.p. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji, w związku z tym, że poprzestano w nim na wskazaniu niektórych, wybranych bez odpowiedniego powiązania z treścią i celem zaskarżonych przepisów cech wspólnych porównywanych grup podmiotów i nie odniesiono się do występujących między nimi różnic, nie spełnia wymogu należytego uzasadnienia, co powoduje, iż w tym zakresie postępowanie winno podlegać **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

8. Podsumowując, w zakresie zarzutów podniesionych w pkt 1 *petitum* wniosku przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny może być jedynie zarzut niezgodności art. 106 § 6 p.u.s.p. w części, w jakiej dotyczy zbiegu uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury z FUS z art. 67 ust. 1 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości rozdzielczej. W pozostałej części dotyczącej zarzutów podniesionych w pkt 1 *petitum* wniosku postępowanie winno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

9. Z kolei w części dotyczącej zarzutu podniesionego w pkt 2 *petitum* wniosku, w którym zakwestionowano konstytucyjność art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 u.s.u.s. w związku z art. 100 § 6 p.u.s.p., „w zakresie, w jakim obejmują obowiązkiem podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym sędziów w stanie czynnym pełniących służbę w pełnym wymiarze czasu pracy, mimo pozbawienia ich możliwości realizacji prawa do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych” (wniosek SN, s. 1), korekty wymaga sposób sformułowania określonego zakresowo przedmiotu kontroli. Bowiem art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 u.s.u.s. stanowią tytuł do objęcia sędziego obligatoryjnym ubezpieczeniem emerytalno-rentowym z tytułu podjęcia działalności zarobkowej w formach wskazanych w tych przepisach, a nie z tytułu zajmowania stanowiska sędziego. Kwestionowana przez wnioskodawcę norma nie dotyczy objęcia sędziego obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalno-rentowym z tytułu zajmowania stanowiska sędziego, lecz z racji podejmowania innej działalności, wymienionej w art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 u.s.u.s. Ponadto zwrócić należy uwagę, że sędzia w stanie czynnym, który podejmuje zatrudnienie w formach określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 u.s.u.s., nie jest „z góry” pozbawiony możliwości pobierania emerytury z FUS. Na podstawie art. 100 § 6 p.u.s.p. wypłata emerytury z FUS jest bowiem wyłączona tylko, jeżeli sędzia nabył i zachowuje prawo do uposażenia w stanie spoczynku. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym znajduje za-

stosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*, według której kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Decydujące znaczenie należy zatem przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma procesowego. Na treść wniosku składa się cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli (wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma inicjującego postępowanie, ale także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże ze wskazanymi przez siebie postanowieniami Konstytucji (wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17). Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy, należy przyjąć, że w ramach zarzutu podniesionego w pkt 2 *petitum* wniosku przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego mogą być przepisy art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. w związku z art. 100 § 6 p.u.s.p. w zakresie, w jakim obejmują obowiązkiem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu sędziów w stanie czynnym pełniących służbę w pełnym wymiarze czasu pracy i jednocześnie podejmujących dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie, mimo wyłączenia możliwości jednoczesnego pobierania uposażenia w stanie spoczynku i emerytury z FUS.

Wzorce kontroli

1. Artykuł 2 Konstytucji jest źródłem normatywnym zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie pojęcia „sprawiedliwości społecznej” i w ślad za doktryną opowiedział się za jej dystrybucyjnym (rozdzielczym) ujęciem. I tak, na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się wiele wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytucyjnych konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się między innymi tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się również wiele szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej, w tym np. minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli, a także zasada równości (zob. wyrok TK z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09). Trybunał interpretuje pojęcie sprawiedliwości społecznej w połączeniu z pojęciem równości, przyjmując, że jeżeli w podziale dóbr i związanych z tym podziałem ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność. Sprawiedliwość jest przeciwień-

stwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). Zasada sprawiedliwości społecznej może stanowić kryterium oceny różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej.

Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09, w przypadku zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości przez odmienne traktowanie podmiotów podobnych przy braku wskazania naruszenia innych zasad szczegółowych wynikających z zasady sprawiedliwości społecznej, nie ma potrzeby odrębnego przeprowadzenia wyводу dotyczącego naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji.

W ocenie sądu konstytucyjnego zasada równości i sprawiedliwości społecznej nie wyklucza różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej, jeżeli to zróżnicowanie znajduje uzasadnienie w odrębnościach sytuacji prawnej lub faktycznej poszczególnych kategorii adresatów (wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00). Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje więc równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się cechą istotną, z drugiej zaś strony – różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów dopuszczalne jest na gruncie zasady równości, o ile służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Tak rozumiana zasada sprawiedliwości społecznej wiąże się ściśle z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), która również została powołana przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli.

2. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

Pojęcie zabezpieczenia społecznego jest pojmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednolicie, jako system urządzeń i świadczeń służących zaspokojeniu usprawiedliwionych potrzeb obywateli, którzy utracili zdolność do pracy lub doznali ograniczenia tej zdolności, albo zostali obciążeni nadmiernie kosztami utrzymania rodziny (orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95). Do istoty prawa do zabezpieczenia społecznego należy ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04) albo polegającego na osiągnięciu określonego wieku emerytalnego. Pojęcie zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, obejmuje także prawo do renty socjalnej, mającej charakter świadczenia zabezpieczającego, którego celem jest kompensowanie braku możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego ze względu na to, że całkowita niezdolność do pracy powstała przed wejściem na rynek pracy (wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził między innymi, że:

- pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowlany charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego),
- określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa,
- nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03, wraz z cytowanym tam orzecznictwem).

W judykatach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. Jak podkreślił Trybunał, „[...] prawodawca konstytucyjny pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. Regulacja konstytucyjna akcentuje [...] szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru nie jest jednak nieograniczona” (zob. m.in. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09). W ocenie Trybunału ustawodawca jest uprawniony, właśnie na mocy art. 67 ust. 1 Konstytucji, do określenia „zakresu i formy” zabezpieczenia społecznego, co oznacza również możliwość ich ograniczenia, w ramach konstytucyjnie uzasadnionych. W wyroku z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99, Trybunał zaznaczył, że „[...] z konstytucyjnych gwarancji praw socjalnych nie wynika bezwzględny zakaz takiego racjonalizowania systemu świadczeń, który wiązałby się z ograniczaniem zakresu podmiotowego, wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych warunków ich otrzymywania lub zmniejszeniem wysokości. We wprowadzaniu takich ograniczeń ustawodawca jest jednak skrępowany wspomnianymi wyznacznikami konstytucyjnymi o charakterze pozytywnym i negatywnym”. Z kolei, jak wskazano w wyroku TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99, sformułowanie art. 67 ust. 1 zdanie drugie „akcentuje jeszcze wyraźniej szeroką swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju. Swoboda wyboru przysługująca ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa, która określa jego tożsamość”. Trybunał wskazywał również, że „[z] uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając

ustawodawcy zwykłego znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie zwraca się uwagę, że swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, w tym określenia praw z nim związanych, jest jednak uwarunkowana zachowaniem innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości (zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 67 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 5–6).

Trybunał Konstytucyjny wyraził też pogląd, że na tle spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności ani celowości rozstrzygnięć parlamentu oraz zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00; zob. także wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

Ocena zgodności

1. Na wstępie należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny „interweniuje jedynie wówczas, gdy ustawodawca przekroczy zakres swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych staje się ewidentne” (wyrok TK z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97). Odnosząc się do granic swobody ustawodawcy zwykłego, należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, że ustawodawca posiada kompetencję do kształtowania treści prawa zgodnie z obranym kierunkiem polityki państwa. Może on realizować własne cele polityczne za pomocą odpowiednich środków prawnych. Trybunał stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym, którego ustroj oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne” (orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95; podobnie wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03). Wynika to z tego, że to ustawodawca ponosi odpowiedzialność polityczną za przyjęte w granicach swobody ustawodawczej rozwiązania prawne (orzeczenie TK z 11 grudnia 1996 r., sygn. akt K 11/96; podobnie np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Ponadto „ustawodawca ma prawo do zmiany celów strategicznych prowadzonych przez siebie polityk, o ile nie narusza przy tym praw nabytych w niewadliwy sposób i uzasadnionych oczekiwań, a zmiana dokonuje się we właściwym trybie legislacyjnym” (wyrok TK z 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03). W orzecznictwie Trybunału można także znaleźć pogląd, że „Konstytucja RP w żaden sposób nie zakazuje ustawodawcy zwykłego podejmowania działań nieracjonalnych, czy bezzasadnych.

Ewentualna negatywna merytoryczna ocena takich działań może i powinna być dokonywana przez świadomy elektorat w akcie wyborczym, natomiast nie może być zawarta w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Odnosząc się do tego ostatniego poglądu, można stwierdzić, że był on wyrazem powściągliwości organu kontroli konstytucyjnej przyznającego obywatelom decydujące rozstrzygnięcie, czy polityka prowadzona przez organy państwa realizuje idee wyrażone w Konstytucji.

2. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 106 § 6 p.u.s.p. w części, w której dotyczy on zbiegu uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury z FUS z art. 67 ust. 1 w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości rozdzielczej, należy wskazać, że ustawodawca uregulował w nim kwestię zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury lub renty z FUS, wyrażając zasadę niekumulacji świadczeń, tj. zasadę wypłaty tylko jednego świadczenia. Zasada niekumulacji świadczeń znajduje zastosowanie w sytuacji, w której dana osoba nabyła prawo zarówno do uposażenia w stanie spoczynku, jak i emerytury lub renty z systemu powszechnego. Przepis art. 100 § 6 p.u.s.p. określa sposób realizacji praw, które zostały już nabyte, stanowiąc, że wypłaca się tylko jedno z przysługujących świadczeń – uposażenie w stanie spoczynku. Przepis art. 100 § 6 p.u.s.p. obowiązuje w tym samym brzmieniu od czasu wejścia w życie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tj. od 1 października 2001 r.

Należy przypomnieć, że do 31 grudnia 1997 r. sędziowie podlegali, w zakresie ubezpieczenia emerytalnego, rentowego oraz chorobowego i wypadkowego, powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że byli uprawnieni, podobnie jak większość osób pracujących zawodowo, tylko do świadczeń wypłacanych przez Zakład Ubezpieczenia Społecznego. Dopiero na mocy ustawy z 2 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 124, poz. 782, ze zm.) sędziowie uzyskali, od dnia 1 stycznia 1998 r., prawo do stanu spoczynku oraz uposażenia w stanie spoczynku. Dodany przez ustawę zmieniającą do obowiązującej wtedy ustawy z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. 1994, nr 7, poz. 25, ze zm.; dalej: Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1985 r. lub p.u.s.p. z 1985 r.) art. 71¹ § 6 p.u.s.p. z 1985 r. stanowił, że przejście sędziego w przewidziany nią stan spoczynku powoduje utratę prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego. Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1985 r. nie zawierało przepisu regulującego kwestię zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury lub renty z FUS, będącego odpowiednikiem obowiązującego obecnie art. 100 § 6 p.u.s.p. W orzecznictwie przyjmowano, że na mocy art. 71¹ § 6 p.u.s.p. z 1985 r. sędzia pobierający uposażenie w stanie spoczynku tracił uprawnienie tylko do tych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, które nabył w związku z pełnieniem funkcji sędziego, zachowując prawo do emerytury z tytułu innej pracy (wyrok SN z 13 lutego 2001 r., sygn. akt III ZP 38/00).

Z dniem 1 października 2001 r. weszła w życie obowiązująca ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych, która odmiennie unormowała kwestię relacji uposażenia w stanie spoczynku do emerytury lub renty. Kwestionowany art. 100 § 6 p.u.s.p. stanowi bowiem, że w razie zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury lub renty z FUS, wypłaca się wyłącznie uposażenie. Jeżeli jednak zbieg praw, o którym mowa w § 6 powołanego artykułu, dotyczy sędziego w stanie spoczynku, który do chwili przejścia w stan spoczynku był zatrudniony na podstawie powołania na stanowisko sędziowskie w niepełnym wymiarze czasu pracy stosownie do art. 62 p.u.s.p., wypłaca się emeryturę oraz uposażenie, z tym jednak, że wypłatę uposażenia ogranicza się w taki sposób, aby suma emerytury i uposażenia nie przekraczała wysokości całego uposażenia sędziego w stanie spoczynku, jakie by otrzymywał, gdyby nie został powołany w połowie wymiaru czasu pracy (art. 100 § 7 p.u.s.p.). Obecnie sędzia może więc nabyć zarówno prawo do uposażenia w stanie spoczynku, jak i prawo do emerytury i renty. Rozstrzyga się jednak, że uprawniony do tych świadczeń nie może ich jednocześnie pobierać (realizować), poza wyjątkiem wynikającym z art. 100 § 7 p.u.s.p., który *de facto* wyznacza maksymalną (górną, co do kwoty) granicę obu świadczeń. Suma emerytury i uposażenia nie może przekraczać wysokości całego uposażenia sędziego w stanie spoczynku, jakie by otrzymywał, gdyby nie został powołany do pełnienia urzędu w niepełnym wymiarze czasu pracy.

2.1. Przewidziana w art. 100 § 6 p.u.s.p. zasada niekumulacji świadczeń obowiązuje również w powszechnym systemie emerytalnym, w którym wyraża ją art. 95 ust. 1 u.e.r.f.u.s. Zgodnie z nim, w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie emerytalnej, wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. Na mocy art. 95 ust. 2 u.e.r.f.u.s. zasada wypłaty jednego świadczenia znajduje też zastosowanie w przypadku zbiegu prawa do emerytury lub renty z systemu powszechnego z prawem do emerytury (wojskowej lub policyjnej) lub renty (wojskowej lub policyjnej renty inwalidzkiej oraz wojskowej lub policyjnej renty rodzinnej) przewidzianych w ustawie z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. 2022, poz. 1626, ze zm.; dalej: u.z.e.f.) i w ustawie z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. 2022, poz. 2528, ze zm.; dalej: u.z.e.ż.z.), z wyjątkiem przypadku, gdy emerytura wojskowa lub policyjna została obliczona według zasad określonych w art. 15a albo art. 18e u.z.e.ż.z., lub w art. 15a lub art. 15d lub art. 18e u.z.e.f., lub w ustawie o emeryturach wojskowych. Tożsame przepisy zawiera ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, które stanowią, że w razie zbiegu

prawa do emerytury lub renty przewidzianych w tych ustawach z prawem do emerytury lub renty albo do uposażenia w stanie spoczynku lub uposażenia rodzinnego przewidzianych w odrębnych przepisach wypłaca się świadczenie wyższe lub wybrane przez osobę uprawnioną, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 7 u.z.e.ż.z. i art. 7 zdanie pierwsze 1 u.z.e.f.) oraz art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. 2023, poz. 208, ze zm.). Zasada niekumulacji świadczeń stanowi więc zasadę ogólną polskiego systemu zabezpieczenia społecznego.

2.2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że prawo do zabezpieczenia społecznego przewidziane w art. 67 ust. 1 Konstytucji „może być realizowane za pomocą różnych technik zaspokajania potrzeb obywateli w związku z występowaniem wymienionych w tym przepisie różnych rodzajów ryzyka społecznego. Zróżnicowanie tych technik może wpływać na odmienne ukształtowanie niektórych elementów konstrukcyjnych prawa do zabezpieczenia społecznego, z zachowaniem jednak wspólnego dla wszystkich standardu” (wyrok TK z 16 czerwca 2021 r., sygn. akt P 10/20). Nie da się też z art. 67 Konstytucji „wyprowadzić prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego ani konkretnego mechanizmu jego ustalania i waloryzowania. Podstawą ewentualnych roszczeń osób ubiegających się o rentę, emeryturę czy inne świadczenia zabezpieczenia społecznego są bowiem przepisy ustaw regulujące szczegółowo te kwestie, a nie art. 67 Konstytucji, który upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, z ograniczeniami, które mają chronić świadczeniobiorców przed jego arbitralnością” (wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12). Zgodnie z orzecznictwem sądu konstytucyjnego istotą prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest „zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. [...] Istota konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego polega zatem na zagwarantowaniu minimalnego poziomu świadczeń dla osób, które osiągnęły wiek emerytalny i zaprzestały w związku z osiągnięciem tego wieku aktywności zawodowej” (wyrok TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06). Istota prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego byłaby zatem naruszona w sytuacji, w której obywatel, zaprzestając pracy zarobkowej w związku z osiągnięciem konkretnego wieku, został całkowicie pozbawiony świadczeń lub gdyby wysokość świadczeń emerytalnych uniemożliwiała uprawnionym zaspokojenie ich potrzeb życiowych co najmniej w podstawowym zakresie (wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14). Wiążąca Rzeczpospolitą Polską konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 28 czerwca 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (Dz. U. 2005, nr 93, poz. 775;

dalej: konwencja nr 102) przesądza, że stopa zastąpienia dla świadczeń w ramach systemu emerytalnego musi być nie niższa niż 40%.

Sędziowie (jak również prokuratorzy) korzystają ze znacznie korzystniejszego niż większość grup zawodowych systemu emerytalno-rentowego. Po pierwsze, nie opłacają oni składek na ubezpieczenie społeczne, w wyniku czego ich wynagrodzenie brutto obciążają jedynie podatek dochodowy oraz składka na ubezpieczenie zdrowotne. Natomiast ubezpieczeni znajdujący się w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych opłacają składki na ubezpieczenie społeczne od wynagrodzenia brutto w łącznej wysokości 13,71%. Dokonując analizy porównawczej, należy zatem przyjąć, że wynagrodzenie brutto osoby w powszechnym systemie powinno być o 15,9% wyższe, żeby wynagrodzenie netto było ustalone w porównywalnych warunkach. Po drugie, system zabezpieczenia sędziów na starość jest znacznie bardziej korzystniejszy niż ubezpieczonych pobierających świadczenia z FUS, bowiem co do zasady sędziowie w stanie spoczynku pobierają 75% sumy wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, przysługujących na ostatnio zajmowanym stanowisku. Inaczej natomiast wysokość świadczeń emerytalnych jest ustalana dla ubezpieczonych w ramach ZUS. Wedle danych, które podaje Polski Fundusz Rozwoju, w 2010 r. ogólna stopa zastąpienia sięgała 62,2%. Pięć lat później było to 63,7%, a dziesięć lat później – 56,4%. W przyszłości występować będzie dalszy spadek stopy zastąpienia. Według prognoz w 2030 r. wypłacane z ZUS świadczenie stanowić będzie średnio już tylko 47,1% pensji emeryta, a w kolejnych latach jeszcze będzie maleć. W 2040 r. ogólna stopa zastąpienia wynosić ma wedle szacunków 37,6%, w 2050 r. 28,7%, a w 2060 r. zaledwie 24,6%. Uwzględniając ograniczenie wynikające z przywołanej konwencji nr 102 w przypadku osób pozostających w powszechnym systemie emerytalnym około 70% z nich będzie pobierało emeryturę minimalną, przy czym często wyrównywaną, mimo opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, do tej kwoty przez budżet państwa. Jeszcze korzystniej przedstawia się sytuacja sędziów przy uwzględnieniu indywidualnej, to jest liczonej od ostatniej wypłaconej pensji, stopy zastąpienia. Ta według stanu na rok 2017 wynosiła w Polsce, według wyliczeń OECD, jedynie 38,6% przy średniej dla członków tej organizacji – 63%. Również kwotowo można wskazać, że w 2021 r. przeciętna emerytura z ZUS wynosiła 2644,84 zł, przeciętne miesięczne uposażenia emerytalnego wypłacanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – 4198,27 zł, przeciętne miesięczne uposażenie emerytalne wypłacane przez Ministerstwo Sprawiedliwości – 4570,85 zł, zaś przeciętne miesięczne uposażenie sędziego sądu powszechnego w stanie spoczynku – 11 858,78 zł.

W ocenianym przypadku nie dochodzi więc do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Przewidziany w obowiązującym prawie zakaz kumulowania świadczeń, *in concreto* uposażenia w stanie spoczynku i emerytury z FUS, nie pozbawia adresatów art. 100 § 6 p.u.s.p. możliwości uzyskania świadczenia z zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, pozwalającego

na zaspokojenie potrzeb życiowych w podstawowym zakresie. Sędzia przechodzący lub przeniesiony w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił pobiera bowiem uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, otrzymywanych na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 100 § 2 p.u.s.p.), a sędziemu, który został przeniesiony w stan spoczynku w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, przysługuje do czasu osiągnięcia wieku 65 lat uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 100 § 1 p.u.s.p.), przy czym uposażenie to podwyższa się stosownie do zmian wysokości wynagrodzeń zasadniczych sędziów czynnych zawodowo (art. 100 § 3 p.u.s.p.). Nie można więc przyjąć, że przewidziany w art. 106 § 6 p.u.s.p. zakaz kumulowania świadczeń przekreśla czy w jakikolwiek sposób ingeruje w istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie podnosi jednak naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, kwestionuje natomiast przekroczenie przez ustawodawcę zwykłego zakresu przyznanej mu przez ustrojodawcę swobody regulacyjnej, co w ocenie wnioskodawcy prowadzić ma do naruszenia zasady sprawiedliwości rozdzielczej stanowiącej jedną z zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny wskazał w tym względzie, że „[o]czekiwanie przez jednostkę przysporzeń od całego społeczeństwa może mieć konstytucyjne uzasadnienie jedynie w zasadzie solidaryzmu społecznego lub słuszności. W pierwszym wypadku jednostka może liczyć na wsparcie współobywateli, gdy sama, bez własnej winy, nie jest w stanie zaspokoić potrzeb życiowych niezbędnych do godnego przeżycia tej jednostki oraz jej rodziny w aktualnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Stanowi wyraz solidaryzmu członków całego społeczeństwa za siebie. W drugim, gdy wszyscy członkowie wspólnoty, współtworzący dobro wspólne, jakim jest państwo, oddają jednostce to, co jej się należało. W tym wypadku stanowi realizację odpowiedzialności za działanie państwa wobec jednostki” (wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 18/13; zob. również wyroki TK z: 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12; 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „[w] sferze zabezpieczenia społecznego pojęcie sprawiedliwości społecznej wiąże się z innymi pojęciami, takimi jak solidarność społeczna czy bezpieczeństwo socjalne. [...] Oceniając sposoby urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach, Trybunał Konstytucyjny musi zachować szczególną powściągliwość. Trybunał deroguje przepisy w tym obszarze, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości” (wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12). Samo stosowanie zasady sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybutywnej) rozumiane jest jako równowaga „obciążeń i korzyści w sytuacji względnego niedostatku dóbr” (wyrok TK z 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03). Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wiąże ją jednak z brakiem odpowiedniego odzwierciedlenia opłacanych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w świadczeniu pobieranym przez adresatów kwestionowanej regulacji.

2.3. Kwestia odpowiedniej zależności między rozmiarem finansowej partycypacji w tworzeniu systemu emerytalnego a uzyskiwaniem przysporzeń z tego systemu wiązana jest w orzecznictwie konstytucyjnym z zasadą wzajemności. Wskazuje się mianowicie, że emerytura jest świadczeniem „zasłużonym”, a rozmiar „zasługi” wyznaczany jest w przypadku tego świadczenia przede wszystkim przez długość okresu aktywności zawodowej prowadzącej do nabycia prawa do emerytury oraz wysokość dochodów osiągniętych w ramach tej aktywności (zob. m.in. wyrok TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06, a także postanowienie TK z 28 listopada 2016 r., sygn. akt Ts 202/15). Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że ustawodawca powinien uwzględnić związek między wysokością świadczeń emerytalnych a długością aktywności zawodowej oraz wysokością dochodów świadczeniobiorcy, jak również wskazując na konieczność ustalenia odpowiedniej proporcji między rozmiarem finansowej partycypacji w tworzeniu systemu emerytalnego a uzyskiwaniem przysporzeń przez ubezpieczonych, każdorazowo podkreślał, że zależność ta (określana jako zasada wzajemności lub zasada adekwatności) nie ma charakteru absolutnego (zob. m.in. wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, oraz postanowienie TK z 20 lutego 2019 r., sygn. akt SK 30/17).

W opinii autora stanowiska zarzut naruszenia w omawianym względzie zasady sprawiedliwości społecznej przez art. 100 § 6 p.u.s.p. jest bezzasadny. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, podobnych należy traktować podobnie i nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana sprawiedliwość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że różne traktowanie powinno być uzasadnione (zob. wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98). „Ustawodawca jest ustrojowo upoważniony do wyważenia dobra jednostki i dobra ogółu, wprowadzając dodatkowe kryteria uzyskania uprawnień, szczególnie w sferze socjalnej” (wyrok TK z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09).

Autor stanowiska uważa, że istnieje zależność między oczekiwaniami jednostki oraz skalą możliwości ich zaspokojenia przez państwo. Wymusza to stosowanie różnego rodzaju kryteriów różnicujących, ograniczających zakres podmiotowy uprawnień i stopień ich realizacji. Pragnie zwrócić też uwagę, że FUS, z którego wypłaca się renty i emerytury, nie urzeczywistnia w sposób absolutny zasady wzajemności składki i prawa do świadczeń. Uzyskanie prawa do świadczeń z FUS nie jest uzależnione od wysokości wniesionego wkładu do funduszu ubezpieczeniowego. Część świadczeń jest przecież wypłacanych bez względu na wysokość tzw. wkładu własnego. Dlatego „[a]bsolutyzowanie zasady ekwiwalentności prowadziłoby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń spo-

łecznych, która wynika nie tylko z zasady wzajemności składki i świadczeń, ale również z zasady solidarności międzypokoleniowej, czy szerzej: solidarności społecznej [...] oraz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości” (wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12). Teza o dopuszczalności modyfikacji zasady wzajemności przez zasadę solidaryzmu jest ugruntowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04, Trybunał wskazał, że „[z]asada sprawiedliwości społecznej na gruncie ubezpieczeń społecznych uzasadnia takie zróżnicowanie prawa do emerytur i rent, które wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia i związanej z tą wysokością składką na ubezpieczenia społeczne oraz długością okresu zatrudnienia, z korektą na rzecz uwzględnienia redystrybucyjnej funkcji ubezpieczeń społecznych. Sprzeczne z zasadą sprawiedliwości jest, co podkreślał wielokrotnie Trybunał (orzeczenie TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 41), zarówno nieuzasadnione merytorycznie faworyzowanie, jak i dyskryminowanie określonych grup podmiotów”.

Również w wyroku z 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07, wskazano, że „[ś]wiadczenia emerytalne przysługują w zamian za składkę ubezpieczeniową wnoszoną do systemu, jednak suma wpłaconych składek nie decyduje ostatecznie o wysokości emerytury. Formuła obliczania świadczeń wyraża bowiem podstawowe zasady systemu ubezpieczeń, a w szczególności zasadę solidaryzmu społecznego. Oznacza to, że wypłacane świadczenia muszą pozostawać w pewnej proporcji do wysokości zarobku, jakim ubezpieczony dysponował przed przejściem na emeryturę, ale muszą też zaspokajać podstawowe potrzeby ubezpieczonego. Zasada solidaryzmu społecznego i potrzeba zapewnienia wspomnianego minimum wysokości świadczenia implikuje przesunięcie części środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kierunku tych ubezpieczonych, których udział w jego tworzeniu był niewielki lub krótkotrwały. Formuła wymiaru świadczeń skonstruowana jest zatem w oparciu o dwa elementy: kwotę stałą (element socjalny) i kwotę indywidualną (stażową)”. Podobnie w wyroku TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07, zwrócono uwagę, iż „[z]asada wzajemności składki i świadczenia w obowiązującym systemie emerytalnym i rentowym nie jest bezwzględnie przestrzegana, ponieważ m.in. «składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych» [...]. Absolutyzowanie zasady ekwiwalentności prowadziłyby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń społecznych, który wynika nie tylko z zasady wzajemności składki i świadczeń, ale również z zasady solidarności międzypokoleniowej [...] czy szerzej: solidaryzmu społecznego [...] oraz powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości [...]. Brak prostej zależności między prawem do świadczeń i ich wysokością a okresem opłacania i rozmiarem składki nie zawsze

więc oznacza niekonstytucyjność konkretnej regulacji”. Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że takie rozumienie zasady wzajemności przyjmowane jest również w doktrynie prawa, gdzie podkreśla się, iż „relacji między składką i świadczeniem emerytalnym nie można rozpatrywać w kategoriach cywilnoprawnych, bo – inaczej niż przy ubezpieczeniach gospodarczych – w ubezpieczeniu emerytalnym osób funkcjonujących jeszcze na zasadach «zdefiniowanego świadczenia» (a więc na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy emerytalnej) nieopłacenie składki nie przesądza o braku prawa do świadczeń [...]. Emerytura nie musi też być – i nie jest – dokładnie ekwiwalentna do składek, nie są to więc świadczenia «wzajemne» w cywilnoprawnym sensie tego słowa [...]. Przyjęcie bezwzględnej proporcjonalności składek do emerytury sprowadzałoby zabezpieczenie społeczne do jakiejś formy «oszczędzania», pozbawionej (zwłaszcza w II filarze) jasnych reguł oprocentowania, a więc – ułomnej [...]. W prawie ubezpieczeń społecznych wzajemność nie ma znaczenia jurydycznego, ogranicza się tylko do wymiaru społeczno-ekonomicznego, polegającego na tworzeniu «globalnego udziału pracowników w tworzeniu funduszu emerytalnego» (wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06). Trybunał Konstytucyjny zwracał też uwagę, że z zasady wzajemności „nie można [...] wyprowadzać nakazu bezwzględnego odzwierciedlenia w przyznanym świadczeniu dochodów osiągniętych podczas całego okresu zatrudnienia” (*ibidem*).

2.4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano również, że „z Konstytucji nie wynika prawo do dwóch świadczeń społecznych. [...] Zasadę tę ustanowił ustawodawca, do którego należy stanowienie prawa, odpowiadające założonym celom politycznym i gospodarczym poprzez przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które – jego zdaniem – najlepiej będą służyły realizacji tych celów. Nie można zapominać, że zakres i wysokość świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależnione są od zakresu dostępnych środków finansowych, a ubezpieczony musi liczyć się z tym, że pozyskiwanie tych środków ma swoje ekonomiczne granice” (wyrok TK z 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08; zob. również wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03). Warto także przytoczyć wyjaśnienia, jakie poczynił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07. Badaniu podlegał wówczas przepis wyłączający możliwość stwierdzenia przysługiwania świadczenia emerytalnego z powszechnego systemu w przypadku ustalenia prawa do emerytury wojskowej (policyjnej). Skarżący zaprzestali pracy w służbach mundurowych oraz w wojsku po uzyskaniu uprawnień emerytalnych, a następnie podjęli inne zatrudnienie, pobierając regularnie zarówno przysługującą im emeryturę policyjną/wojskową, jak i wynagrodzenie za pracę, z którymi związany był obowiązek opłacenia składki. Jednakże nie wpływały one na wysokość ich świadczenia emerytalnego, gdyż pobierali oni już emeryturę wojskową (policyjną). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku: „Odprowadzanie regularnych składek na ubezpieczenie społeczne przez skarżących należy postrzegać jako element wkładu w funkcjonowa-

nie systemu ubezpieczeń społecznych, a więc element solidarności społecznej. Podjęcie zatrudnienia w sektorze cywilnym po nabyciu uprawnień emerytalnych w ramach systemu emerytur służb mundurowych/wojska było wolnym wyborem skarżących. Warunkiem podjęcia tego zatrudnienia jest jednak odprowadzanie składek na FUS. Skoro zaś, jak orzekał wielokrotnie Trybunał, warunek wzajemności świadczeń nie ma charakteru bezwzględnego (absolutnego), to «o naruszeniu normy konstytucyjnej można by mówić, w szczególności, gdyby ustawodawca wydał ustawę wyłączającą prawa do renty czy emerytury określonej grupy pracowniczej».

2.5. Uwzględniając powyższe, zdaniem autora niniejszego stanowiska, dopuszczalne konstytucyjnie jest osłabienie ścisłego związku między wielkością opłaconych składek, a wysokością świadczenia socjalnego. Zasada solidarności społecznej w obszarze prawa do zabezpieczenia społecznego pozwalała na wprowadzanie do porządku prawnego instytucji redystrybucji środków finansowych, która w korzystniejszy sposób określa pozycję prawną osób w trudniejszej sytuacji finansowej. Takie regulacje, o ile nie naruszają istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, mieszczą się w ramach standardu konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07). W przypadku kwestionowanego art. 100 § 6 p.u.s.p. istotne jest również, że przepis ten reguluje kwestię zbiegu świadczeń z dwóch systemów: emerytury z FUS, należącej do systemu ubezpieczenia społecznego, oraz uposażenia w stanie spoczynku, które jest świadczeniem z zaopatrzenia społecznego. Od wynagrodzenia sędziów nie odprowadza się bowiem, jak już wspomniano, składek na ubezpieczenie społeczne (art. 91 § 9 p.u.s.p.), a uposażenie w stanie spoczynku finansowane jest z budżetu państwa. Ze względu na sposób finansowania świadczeń z systemu zaopatrzenia społecznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „[w] systemie zaopatrzeniowym brak jest [...] ściśle pojmowanej zasady wzajemności” (wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12; zob. też wyrok TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 9/16).

Dokonując oceny sytuacji, gdy osoba podlegająca w okresie aktywności zawodowej różnym systemom zabezpieczenia społecznego pobiera świadczenie z systemu zaopatrzeniowego i nie może jednocześnie pobierać emerytury lub renty z FUS, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że odprowadzane przez taką osobę składki na ubezpieczenie społeczne „należy postrzegać jako element wkładu w funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, a więc element solidarności społecznej” (wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; postanowienia TK z: 29 października 2012 r., sygn. akt Ts 111/10; 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12; 2 marca 2015 r., sygn. akt Ts 195/14).

2.6. Przedstawione wyjaśnienia, w szczególności zaś okoliczność, że powołana przez wnioskodawcę zasada wzajemności w zabezpieczeniu społecznym nie ma charakteru bezwzględnego, jak również, że zasada ta nie ma zastosowania do

jednego z pozostających w zbiegu świadczeń, gdyż uposażenie w stanie spoczynku zalicza się systemu zaopatrzenia społecznego, stanowią podstawę do uznania, że art. 100 § 6 p.u.s.p. w zakresie, w jakim wyłącza jednoczesną wypłatę uposażenia w stanie spoczynku i emerytury z FUS, jest **zgodny** z art. 67 ust. 1 w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej i wywodzoną z niej zasadą wzajemności.

3. Odnosząc się w następnej kolejności do zarzutów wskazanych w pkt 2 *petitum* wniosku, należy stwierdzić, że kwestionowane w nim art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. w związku z art. 100 § 6 p.u.s.p. w zakresie, w jakim obejmują obowiązkiem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu sędziów w stanie czynnym pełniących służbę w pełnym wymiarze czasu pracy i jednocześnie podejmujących dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie, mimo wyłączenia możliwości jednoczesnego pobierania uposażenia w stanie spoczynku i emerytury z FUS również nie zasługują na uwzględnienie.

Kwestionowane przez wnioskodawcę w pkt 2 *petitum* wniosku przepisy określają niektóre kategorie osób podlegających obowiązkowemu powszechnemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Co do zasady obowiązek ubezpieczenia emerytalno-rentowego powstaje ze wszystkich wymienionych w ustawie systemowej, w szczególności w art. 6 ust. 1 u.s.u.s., tytułów. W przypadku zbiegu niektórych tytułów obowiązkowego ubezpieczenia emerytalno-rentowego, gdy ta sama osoba spełnia warunki do objęcia jej obowiązkowo tym ubezpieczeniem z różnych tytułów, obligatoryjny charakter mają jedynie niektóre z nich, a pozostałe mogą stanowić podstawę dobrowolnego ubezpieczenia emerytalno-rentowego (art. 9 u.s.u.s.). Stosunek służbowy sędziego nie stanowi tytułu objęcia powszechnym ubezpieczeniem emerytalno-rentowym. Gdy sędzia zostaje zatrudniony na podstawie umowy o pracę (art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s.) lub zawiera umowę zlecenia albo inną umowę wymienioną w art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s., to z racji tych umów podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, z którym wiąże się obowiązek opłacania składek. Podlegając ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z tytułu aktywności zawodowej wykonywanej poza stosunkiem służbowym sędziego, sędzia nabywa prawo do emerytury z FUS, jeżeli spełni pozostałe warunki przewidziane w ustawie emerytalnej. Jeżeli sędzia zostaje przeniesiony w stan spoczynku, nabywa również prawo do uposażenia w stanie spoczynku. W takim wypadku, zgodnie z art. 100§ 6 p.u.s.p., wypłacane jest sędziemu wyłącznie uposażenie. Nie można się zgodzić z poglądem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że „[s]koro bowiem *ab initio* pozbawia się jednostkę (sędziego) prawa do realizacji świadczenia, to bezprzedmiotowe staje się podleganie przez niego ubezpieczeniom: emerytalnemu i rentowemu (a w konsekwencji także ubezpieczeniom: chorobowemu i wypadkowemu – art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 u.s.u.s.)” (wniosek SN, s. 23).

Odnosząc się do twierdzeń wnioskodawcy, należy przede wszystkim zauważyć, że nie każdy z sędziów w stanie czynnym przechodzi w stan spoczynku i uzyska-

je prawo do uposażenia w stanie spoczynku, które to uniemożliwia jednocześnie pobieranie emerytury z FUS. Stosunek służbowy sędziego może ulec rozwiązaniu (art. 68 § 1 p.u.s.p.) lub wygaśnięciu (art. 68 § 2 i 3 p.u.s.p.) przed przeniesieniem w stan spoczynku. Ponadto sędzia może też utracić nabyte wcześniej prawo do uposażenia w stanie spoczynku (art. 104 § 3 pkt 4 i § 5 p.u.s.p.). W każdej z tych sytuacji, z którą wiąże się brak prawa do uposażenia w stanie spoczynku, byłemu sędziemu, który nabył prawo do emerytury z FUS, świadczenie to zostanie wypłacone. Nie można zatem uznać, że każdy sędzia w stanie czynnym, który podejmuje zatrudnienie w formach określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 u.s.u.s., jest „z góry” pozbawiony możliwości pobierania emerytury z FUS. Na podstawie art. 100 § 6 p.u.s.p. wypłata emerytury z FUS jest wyłączona tylko wtedy, gdy sędzia nabył i zachowuje prawo do uposażenia w stanie spoczynku. Nie powtarzając już argumentacji dotyczącej treści prawa do zabezpieczenia społecznego z art. 67 ust. 1 Konstytucji, można w tym miejscu wskazać, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „[s]am udział w finansowaniu systemu emerytalnego nie może być traktowany jako forma indywidualnego inwestowania przez ubezpieczonego środków przeznaczonych na wypłatę jego własnego świadczenia emerytalnego. Spełnienie ustawowego obowiązku współfinansowania systemu emerytalnego nie może zatem stanowić podstawy do zgłaszania roszczeń w odniesieniu do składek przekazywanych na ubezpieczenie społeczne. [...] składka emerytalna (w części opłacanej przez ubezpieczonego) – chociaż stanowi część prawa majątkowego pracownika do wynagrodzenia brutto, a w sensie ekonomicznym zalicza się do jego przychodu – jest, podobnie jak podatek dochodowy, ciężarem publicznym w rozumieniu art. 84 Konstytucji, a jednocześnie daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Ma ona charakter przymusowego, generalnie bezzwrotnego i powszechnego świadczenia pieniężnego, stanowiącego dochód państwowego funduszu celowego, jakim jest FUS. Jest nakładana jednostronnie (władczo) przez organ wykonujący zadania publiczne i służy wypełnianiu zadań publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw – w tym wypadku urzeczywistniania konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14). Również w doktrynie wskazuje się, że „[s]kładka jest [...] tylko miarą udziału ubezpieczonego w wytworzeniu części dochodu narodowego przeznaczonego na fundusz, a nie ceną zakupu świadczenia («nabytego za składkę»), a także miarą korzystania z tego funduszu [wcześniej stosowanymi miarami były długość udziału w tworzeniu tego funduszu (staż pracy) i kwalifikacje ubezpieczonego (wysokość zarobków)]” (I. Jędrasik-Jankowska, *Komentarz do art. 103 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, 2019, LEX). Stąd „osoby objęte systemem ubezpieczeń społecznych mogą na gruncie Konstytucji zasadnie oczekiwać, że świadczenia przyznane będą realizowane, muszą jednak liczyć się z faktem, że świadczenia

mogą być realizowane w granicach dostępnych środków” (wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03). Na tym tle Trybunał wskazał również, że „na gruncie reguł konstytucyjnych dopuszczalne jest co do zasady ograniczenie prawa do uzyskania świadczeń emerytalnych i rentowych w przypadku uzyskiwania innych dochodów” (wyroki TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00; 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04).

Uwzględniając rozważania poczynione wyżej w pkt 2.3–2.5 niniejszego stanowiska, ponownie należy zauważyć, iż zasada wzajemności w systemie ubezpieczeń społecznych nie ma bezwzględnego charakteru. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano w tym kontekście, że opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne nie zawsze znajdzie odzwierciedlenie w uzyskaniu świadczenia lub jego zwiększonej wysokości, sytuacja ta nie przesądza jednak o naruszeniu zasady wzajemności i naruszeniu Konstytucji. Składki odprowadzane w takim wypadku przez ubezpieczonego traktowane są, jak już wcześniej wskazano, „jako element wkładu w funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, a więc element solidarności społecznej” (wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; także postanowienia TK z: 29 października 2012 r., sygn. akt Ts 111/10; 2 marca 2015 r., sygn. akt Ts 195/14). Ponownie warto wskazać, że sędziowie w stanie czynnym, podejmując dodatkowe zatrudnienie wiedzieli, iż „[w]arunkiem podjęcia tego zatrudnienia jest jednak odprowadzanie składek na FUS. Skoro zaś, jak orzekał wielokrotnie Trybunał, warunek wzajemności świadczeń nie ma charakteru bezwzględnego (absolutnego), to «o naruszeniu normy konstytucyjnej można by mówić, w szczególności, gdyby ustawodawca wydał ustawę wyłączającą prawa do renty czy emerytury określonej grupy pracowników»” (*ibidem*). Co więcej, zainteresowany podjęciem takiego zatrudnienia sędzia musiał uzyskać na takie zatrudnienie stosowną zgodę.

Przedstawione wyjaśnienia, w tym zwłaszcza brak bezwzględnego charakteru zasady wzajemności oraz okoliczność, że składka na ubezpieczenie społeczne stanowi dochód pozabudżetowy FUS, którego celem jest realizacja obowiązków państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego obywateli, stanowią podstawę do uznania, że art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. w związku z art. 100 § 6 p.u.s.p. w zakresie, w jakim obejmują obowiązkiem podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu sędziów w stanie czynnym pełniących służbę w pełnym wymiarze czasu pracy, mimo wyłączenia możliwości jednoczesnego pobierania uposażenia w stanie spoczynku i emerytury z FUS, są **zgodne** z art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz wywodzoną z niej zasadą wzajemności.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 28 czerwca 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Dz. U. 2005, nr 93, poz. 775.
- Ustawa z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz. U. 1994, nr 7, poz. 25, ze zm.
- Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. 2023, poz. 208, ze zm.
- Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, t.j. Dz. U. 2022, poz. 2528, ze zm.
- Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, t.j. Dz. U. 2022, poz. 1626, ze zm.
- Ustawa z 2 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. nr 124, poz. 782, ze zm.
- Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. 2022, poz. 1009, ze zm.
- Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. 2022, poz. 504, ze zm.
- Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz. U. 2023, poz. 217, ze zm.
- Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. 2019, poz. 2393, ze zm.

Orzecznictwo

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 1996 r., sygn. akt K 11/96.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2005 r., sygn. akt P 13/04.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 15/06.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2008 r. sygn. akt P 47/07.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 37/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2010 r., sygn. akt P 31/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 2010 r., sygn. akt K 16/08.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 18/13.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lipca 2014 r., sygn. akt SK 53/13.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 34/15.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r., sygn. akt P 20/16.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 9/16
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 czerwca 2021 r., sygn. akt P 10/20.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2012 r., sygn. akt Ts 111/10.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2013 r., sygn. akt K 38/12.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 2015 r., sygn. akt Ts 195/14.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 2015 r., sygn. akt P 75/14.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2016 r., sygn. akt Ts 202/15.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2018 r., sygn. akt P 3/16.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2019 r., sygn. akt SK 30/17.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2019 r., sygn. akt SK 6/19.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 16 lipca 2020 r., sygn. akt P 107/15.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt P 8/20.
Uchwała Sądu Najwyższego z 19 października 2019 r., sygn. akt III UZP 6/17.
Wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2001 r., sygn. akt III ZP 38/00.
Wyrok Sądu Najwyższego z 3 października 2006 r., sygn. akt III UK 87/06.
Wyrok Sądu Najwyższego z 9 marca 2022 r., sygn. akt I USKP 75/21.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 5 marca 2019 r., sygn. akt III APa 35/18.

Literatura

Garlicki L. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
Jamróz L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.
Jędrasik-Jankowska I., *Komentarz do art. 103 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [w:] Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, 2019, LEX.
Wojtyczek K., *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1.

Inne

Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 21 listopada 2022 r., sygn. akt K 14/22.