

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

Kwartalnik Rady Legislacyjnej

4 (122)/2022 Rok XXIX



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

Przegląd Legislacyjny

Kwartalnik Rady Legislacyjnej

4 (122)/2022 Rok XXIX



WYDAWCA

Rządowe Centrum Legislacji

REDAKTOR NACZELNY I PRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO

Marek Szydło

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO I WICEPRZEWODNICZĄCA KOMITETU REDAKCYJNEGO

Elżbieta Karska

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO I WICEPRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO

Krzysztof Szczucki

RADA PROGRAMOWA

KOMITET REDAKCYJNY

Jarosław Dobkowski, Antoni Hanusz, Anna Hrycaj, Czesław Klak, Beata Kozłowska-Chyła, Anna Łabno, Marcin Olszówka (sekretarz naukowy i redaktor tematyczny), Jadwiga Potrzeszcz, Przemysław Sobolewski, Bogumił Szmulik, Piotr Szymaniec, Martyna Walas-Szuniewicz (zastępca sekretarza naukowego i redaktora tematycznego), Krzysztof Wiak, Piotr Marcin Wiórek

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Luca Mezzetti (Università di Bologna),
Calógero Pizzolo (Universidad de Buenos Aires),
José Luis Soberanes Fernández (Universidad Autónoma de México),
Ascensión Elvira Perales (Universidad Carlos III de Madrid),
José Luis Mateu Gordon (Universidad San Pablo CEU Madrid),
Michel Danti-Juan (Université de Poitiers),
Bernadette Aubert (Université de Poitiers),
Andrij Bojko (Narodowy Uniwersytet „Akademia Kijowsko-Mohylańska” w Kijowie)

SEKRETARZ REDAKCJI

Anna Kowalczyk

REDAKTOR JĘZYKOWY I KOREKTA

Marta Kordys-Tomaszewska

ADRES REDAKCJI

Rządowe Centrum Legislacji, Departament Prawa Ustrojowego i Edukacji
00-522 Warszawa, ul. Krucza 36/Wspólna 6, pok. 508, tel. (22) 694 60 32, tel. 734 115 655
e-mail: AKowalczyk@rcl.gov.pl

© Rządowe Centrum Legislacji, 2022

ISSN 1426-6989 (wersja papierowa)

eISSN 2956-4026 (wersja online)

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

Czasopismo posiada wskaźnik ICV (Index Copernicus Value) w wysokości **47,25 pkt.**

Czasopismo posiada **40 pkt.** w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych sporządzonym przez Ministra Edukacji i Nauki.

KOORDYNACJA DZIAŁAŃ WYDAWNICZYCH

ŁAMANIE, DRUK, OPRAWA, KOLPORTAŻ

na zlecenie Rządowego Centrum Legislacji Instytut De Republica, 00-761 Warszawa, ul. Belwederska 23/1

KONCEPCJA GRAFICZNA: Grzegorz Fijas

NAKLAD: 300 egz.

OBJĘTOŚĆ: ark. wydawniczych 8,5 / ark. drukarskich 10,25

SPRZEDAŻ: www.sklep.iderepublica.pl

Spis treści

ROK XXIX, NR 4(122)/2022

Artykuły

Adam Szafrński (Uniwersytet Warszawski) <i>Prawne sposoby określenia zjawiska ekonomii społecznej</i>	9
Anna Haładyj, Oskar Bodanka (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II) <i>Status jednoosobowego przedsiębiorstwa w spadku a zezwolenia odpadowe – które wartości podlegają ochronie?</i>	41
Grzegorz Pastuszko (Uniwersytet Rzeszowski) <i>Wokół postulatu odwoływalności posłów i senatorów w Polsce</i>	69
Mateusz Kaczocha (Akademia Nauk Stosowanych Stefana Batorego w Skierniewicach) <i>Język wnoszonego podania w ogólnym postępowaniu administracyjnym</i>	93
Rafał R. Wasilewski <i>Zażalenie poziome przed sądem rejonowym jako sądem I instancji – wnioski de lege lata oraz postulaty de lege ferenda na temat kosztów zastępstwa procesowego</i>	113
Jan Kluza (Uniwersytet Jagielloński) <i>Możliwość wprowadzenia instytucji sądów pokoju w świetle przedstawionych projektów ustaw o sądach pokoju</i>	127

Bibliografia

Publikacje dotyczące Konstytucji, prawodawstwa i techniki legislacyjnej Za okres sierpień–październik 2022 (wybór)	157
---	-----

Table of Contents

YEAR XXIX, No 4(122)/2022

Articles

Adam Szafrński (University of Warsaw) <i>Legal methods of determining the social economy phenomenon</i>	9
Anna Haładaj, Oskar Bodanka (The John Paul II Catholic University of Lublin) <i>The status of natural person's enterprise in succession and waste permits – which ones of values are subjects to protection?</i>	41
Grzegorz Pastuszko (University of Rzeszow) <i>Around the postulate of dismissal of deputies and senators in Poland</i>	69
Mateusz Kaczocha (Stefan Batory Academy of Applied Sciences in Skierniewice) <i>Language of the application lodged in the general administrative procedure</i>	93
Rafał R. Wasilewski <i>Horizontal complaint before a district court as a court of first instance – conclusions de lege lata and postulates de lege ferenda on the costs of legal representation</i>	113
Jan Kluza (Jagiellonian University) <i>Possibility of introducing the institution of courts of the peace in the light of the presented draft laws about the courts of the peace</i>	127

Bibliography

Publications concerning Constitution, Law-making and Legislative Technique For the period August–October 2022 (Selection).....	157
---	------------

Informacje dla autorów „Przeglądu Legislacyjnego”

1. Teksty opracowań do „Przeglądu Legislacyjnego” powinny być przesyłane w wersji elektronicznej na adres: AKOWALCZYK@RCL.GOV.PL.
2. Warunkiem wydrukowania tekstu jest uzyskanie pozytywnej oceny recenzentów. Procedura recenzowania opisana jest szczegółowo na stronie internetowej „Przeglądu Legislacyjnego”: **[HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/INFORMACJE-O-CZASOPISMIE-ORAZ-INFORMACJE-DLA-AUTOROW/](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/informacje-o-czasopismie-oraz-informacje-dla-autorow/)**.
3. Do przesłanego tekstu należy dołączyć formularz zamieszczony na stronie: **[HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/INFORMACJE-DLA-AUTOROW-PRZEGladu LEGISLACYJNEGO/](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/informacje-dla-autorow-przegladu-legislacyjnego/)**, w którym znajdują się informacje o autorze (stopień lub tytuł naukowy, afiliacja, numer telefonu i adres domowy).
4. Do artykułu należy dodatkowo dołączyć krótkie streszczenie (1/2 strony) w języku angielskim oraz propozycję notki biograficznej autora.
5. Objętość nadsyłanych tekstów nie powinna przekraczać 2 ark. wyd. (ok. 80 tys. znaków ze spacjami i przypisami) w przypadku artykułu oraz 1/2 ark. wyd. w przypadku recenzji.
6. Do druku przyjmowane są wyłącznie prace oryginalne, wcześniej niepublikowane. Redakcja prosi o niedostarczanie jej prac wysyłanych jednocześnie do innych czasopism.
7. Redakcja „Przeglądu Legislacyjnego” wdrożyła procedurę zabezpieczającą oryginalność publikacji naukowych. Polega ona na tym, że:
 - jeśli tekst jest podpisany przez więcej niż jednego autora, należy w nim umieścić (w przypisie) dokładne określenie wkładu, jaki w jego powstanie wnieśli poszczególni współautorzy (z podaniem informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod itp. wykorzystanych podczas przygotowywania publikacji). Ujawnić należy także (np. w formie podziękowań) nazwiska wszystkich osób, które przyczyniły się do powstania publikacji, a nie figurują jako autorzy. Ma to na celu zapobieganie nierzetelnym praktykom naukowym, do których należą *ghostwriting* (tj. ukrywanie osób, które przyczyniły się do powstania tekstu) i *guest authorship* (tj. wymienianie jako autorów osób, które przyczyniły się w znikomym stopniu do powstania publikacji albo wcale nie wniosły w nią swojego wkładu);
 - wykrycie takich praktyk przez redakcję skutkować będzie powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucji zatrudniających autorów, towarzystw naukowych, stowarzyszeń edytorów naukowych itp.);
 - należy także podać (w przypisie) informacje o źródłach finansowania danej publikacji, takich jak np.: granty krajowe, międzynarodowe, dotacje fundacji, stowarzyszeń lub instytucji komercyjnych;
 - odpowiedzialność za podanie powyższych danych ponosi autor bezpośrednio zgłaszający tekst do redakcji.
8. Publikacje w kwartalniku „Przegląd Legislacyjny” są odpłatne.
9. Redakcja nie zwraca autorom nadesłanych materiałów.

Artykuły i inne teksty wyrażają poglądy ich autorów. Informacje o członkach Rady Legislacyjnej są dostępne na stronie internetowej: **[HTTPS://WWW.GOV.PL/WEB/RADALEGISLACYJNA/SKLADRADYLEGISLACYJNEJ](https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/skladradylegislacyjnej)**.

Artykuły

Adam Szafrński, dr hab. nauk prawnych, prof. w Zakładzie Administracyjnego Prawa Gospodarczego i Bankowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek zarządu Stowarzyszenia Promocji Kultury i Nauki prowadzącego Ośrodek Akademicki „Przy Filtrowej” – podmiotu trzeciego sektora. W 2007 r. pełnił funkcję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. W latach 2007–2011 naczelnik w Wydziale Analiz Legislacyjnych Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP. W latach 2018–2022 członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Specjalizuje się w problematyce prawa gospodarczego publicznego, w tym m.in. prawa energetycznego; ORCID: 0000-0002-9151-2233.

ARTYKUŁY

Prawne sposoby określenia zjawiska ekonomii społecznej

Adam Szafrński

1. Wstęp

W 2021 r. wydarzeniem dostrzeżonym w warszawskich mediach było otwarcie pierwszego w mieście sklepu socjalnego¹. Fundacja prowadząca sklep zapewniała, że ceny produktów w sklepie nie przekroczą 50% cen rynkowych, a towary będą dostępne dla osób posiadających zaświadczenie o niskim dochodzie, wydawane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Prowadzenie sklepu dla osób żyjących na granicy ubóstwa lub tuż poza nią to jeden z przykładów działalności podmiotów ekonomii społecznej. Wśród innych, m.in. wyróżnionych w 2021 r. Mazowiecką Marką Ekonomii Społecznej², są takie podmioty jak Pierogarnia U Aniołów Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej czy Spółdzielnia Socjalna „Pożyteczni” prowadząca w Warszawie klubokawiarnię zatrudniającą niepełnosprawnych intelektualnie.

Nie ma więc wątpliwości, że podmioty działające na styku trzeciego sektora i przedsiębiorczości są elementem krajobrazu społecznego i gospodarczego w Polsce i przynależą do zjawiska określanego w ekonomii i socjologii mianem ekonomii społecznej.

Prawo wobec tego fragmentu życia gospodarczego nie pozostaje obojętne i stara się odpowiadać na potrzeby środowiska działaczy, przedstawicieli i propagatorów ekonomii społecznej, m.in. przez tworzenie regulacji praw-

1 Zob. J. Postrzelnik, *W Warszawie powstanie wyjątkowy sklep socjalny. Kupimy tam chleb za 50 groszy i masło za 2 złote*, Nasze Miasto z 28 marca 2021 r., <https://warszawa.naszemiasto.pl/w-warszawie-powstanie-wyjatkowy-sklep-socjalny-kupimy-tam/ar/c1-8100537> (dostęp: 15 lipca 2021 r.).

2 Informacja dostępna na portalu internetowym Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, <https://mcps.com.pl/ekonomia-spoeczna/wydarzenia/rozstrzygniecie-konkursu-mazowiecka-marka-ekonomii-spoecznej-2021/> (dostęp: 15 lipca 2021 r.).

nych umożliwiających organizację formalnoprawną podmiotom ekonomii społecznej. Do zapewne najbardziej emblematycznych należy ustawa o spółdzielniach socjalnych³. Spółdzielnie socjalne z natury prawnie określonej prowadzą działalność gospodarczą, ale nie jest ona ich zasadniczym celem⁴. Jest nim bowiem cel społeczny (reintegracja społeczna), statutowo określony. Wiadomo jednak, że działalność spółdzielni socjalnych nie wyczerpuje działalności sektora ekonomii społecznej. Mieści się w nim o wiele więcej podmiotów i ich działalności.

Sprawą oczywistą jest, że w pewnym zakresie swojej działalności do ekonomii społecznej mogą przynależeć takie podmioty jak: fundacje, stowarzyszenia, kościelne osoby prawne czy spółki kapitałowe. Funkcjonowanie każdej z nich regulowane jest odrębnie. Ponieważ jednak ekonomia społeczna może być, czy nawet powinna, ujmowana jako zjawisko całościowe w naukach społecznych, to tym samym także i w prawie. Tak samo jak prawo, które odrębnie regulując działalność poszczególnych form organizacyjno-prawnych, w których może być prowadzona działalność gospodarcza, określa wspólne dla przedsiębiorców regulacje odnoszące się do działalności gospodarczej.

Dobrze zatem się stało, że kolejny raz rząd podejmuje wysiłek opracowania projektu dotyczącego całej ekonomii społecznej. Pierwszą taką próbą był projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej z 2011 r.⁵. W 2021 r. jest nią projekt ustawy o ekonomii społecznej⁶. Jego lektura stanowi asumpt do refleksji i to o różnorodnym charakterze. W niniejszym artykule chciałbym skupić się na jednej kwestii, fundamentalnej dla dalszych rozstrzygnięć, a więc zagadnieniu dotyczącym podstawowych pojęć: ekonomii społecznej, podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społecznego. Definicja każdego z tych pojęć wymaga prawniczej precyzji i zarazem powinna stanowić próbę najtrafniejszego odwzorowania rzeczywistości społecznej i gospodarczej.

3 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2085).

4 Spółdzielnia działa na rzecz społecznej lub zawodowej reintegracji swoich członków (zgodnie z art. 2 ust. 2), prowadząc jednocześnie działalność gospodarczą.

5 Projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym w wersji z dnia 22 czerwca 2011 r., https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/files/pozytek/ekonomia_spol/ustawa_ps_projekt.pdf (dostęp: 15 lipca 2021 r.).

6 Projekt ustawy o ekonomii społecznej, przygotowany przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, w wersji z dnia 12 maja 2021 r., <https://www.legislacja.gov.pl/docs//2/12346902/12788688/12788689/dokument503450.pdf> (dostęp: 7 czerwca 2021 r.).

Metoda analizy naukowej narzuca się już po kilku akapitach wstępu. Otóż najpierw chciałbym przytoczyć kilka podstawowych danych obrazujących ekonomię społeczną jako rzeczywistość społeczną, zastanawiając się, czy statystyki publiczne adekwatnie ją odzwierciedlają. Teza pierwsza brzmi w tym miejscu następująco: ekonomia społeczna, rozumiana jako coś odrębnego od działalności podmiotów gospodarczych, trzeciego sektora oraz podmiotów administracji publicznej, jest zjawiskiem realnym, które należy opisać, poszukując odpowiednich narzędzi.

Dalsze rozważania poświęcam dotychczasowym ustaleniom terminologicznym w piśmiennictwie, potem w dokumentach rządowych i projektach ustaw, w tym przede wszystkim w procedowanym w 2021 r. projekcie rządowym⁷. Dorobek ustaleń terminologicznych staram się przeanalizować w tym celu, by zastanowić się, jak w przyszłości należałoby ująć prawnie zjawisko ekonomii społecznej w najwłaściwszy sposób. Zakładam, że dookreślenia ekonomii społecznej powinny bazować na tradycyjnym rozumieniu takich pojęć jak przedsiębiorstwo lub ekonomia (gospodarka), a nie prowadzić do tworzenia nowych definicji zasadniczo odbiegających od zastanych w prawie treści. Ufam, że ustalenia te mogą posłużyć ustawodawcy jako wnioski *de lege ferenda*.

2. Ekonomia społeczna jako zjawisko społeczne

Będąc zwolennikiem metody pracy naukowej, zgodnie z którą należy najpierw zastanowić się nad zjawiskiem społecznym, jak jest lub powinno być regulowane prawnie, chciałbym rozpocząć od przedstawienia podstawowych informacji dotyczących ekonomii społecznej.

Sięgając do danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, napotyka się jednak na podstawowy problem. Jak się bowiem łatwo można przekonać, zagregowane przez urząd dane nie odnoszą się wprost do ekonomii społecznej. Wprawdzie na stronie internetowej urzędu znajduje się zakładka

7 Po części wyraz swoim poglądom i to w bardziej szczegółowym, nawet technicznym wymiarze dałem w opinii przyjętej przez Radę Legislacyjną, zob. opinia z 2 lipca 2021 r. o projekcie ustawy o ekonomii społecznej, <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/opinia-z-2-lipca-2021-r-o-projekcie-ustawy-o-ekonomii-spoecznej> (dostęp: 15 lipca 2021 r.).

„Gospodarka społeczna. Trzeci sektor”⁸, ale raporty i zestawienia dostępne na tej stronie odnoszą się po prostu do trzeciego sektora.

W najbardziej miarodajnej publikacji, czyli w „Roczniku Statystycznym”⁹, dział V został poświęcony analizie organizacji społecznych i politycznych, Kościołów i związków wyznaniowych. Również w nim nie wyróżnia się i nie definiuje ekonomii społecznej ani gospodarki społecznej. Co więcej, do organizacji opisanych w dziale V „Rocznika Statystycznego” poza stowarzyszeniami i fundacjami zalicza się także partie polityczne, organizacje pracodawców, samorząd gospodarczy i zawodowy, co znacząco poszerza pojęcie trzeciego sektora i to o organizacje, do których przynależność jest obowiązkowa¹⁰. Bardzo trudno zatem na podstawie zgromadzonych w „Roczniku” danych stwierdzić cokolwiek o ekonomii społecznej, jeśli nie ma być ona utożsamiana z działalnością organizacji społecznych (organizacji trzeciego sektora, organizacji pozarządowych).

Zakładając jednakże, że ekonomii społecznej bliższa jest działalność organizacji społecznych niż gospodarczych czy administracji publicznej, można w tym miejscu przedstawić obraz, jaki ukazuje „Rocznik Statystyczny” w odniesieniu do tych organizacji. W 2018 r. istniało ponad 85 tys. stowarzyszeń, podobnych organizacji społecznych¹¹, fundacji i społecznych podmiotów wyznaniowych¹². Dalej można przeczytać, że organizacje pożytku publicznego zatrudniały w 2018 r. 58 tys. osób, a społeczne podmioty wyznaniowe – ponad 35 tys. osób¹³. Dodatkowo dane statystyczne objęte „Rocznikiem Statystycznym” dotyczą centrów integracji społecznej, warsztatów terapii zajęciowej oraz zakładów aktywności zawodowej¹⁴.

8 Strona Głównego Urzędu Statystyczne, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/> (dostęp: 19 lipca 2021 r.).

9 „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2020 r.”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020.

10 Zob. „Rocznik Statystyczny...”, s. 190–191.

11 Do podobnych społecznych organizacji społecznych w „Roczniku Statystycznym” w 2020 r. zalicza się m.in. takie organizacje jak: Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Działkowców, Polski Związek Łowiecki, zob. „Rocznik Statystyczny...”, s. 195.

12 Zob. *ibidem*, s. 196.

13 Zob. *ibidem*, s. 194.

14 W 2019 r. istniało w Polsce 186 centrów integracji społecznej, które prowadziły zajęcia dla 11 103 osób. W 2019 r. istniało 720 warsztatów terapii zajęciowej z 27 691 uczestnikami oraz 123 zakłady aktywności zawodowej, w których było zatrudnionych 7231 osób, zob. *ibidem*, s. 196.

Pewne dane przedstawiają również instytucje rządowe. Przykładowo w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej wskazano, że w 2015 r. w sektorze ekonomii społecznej funkcjonowały 94 tys. podmiotów zatrudniających ok. 345 tys. pracowników (2,3% zatrudnionych w Polsce), wytwarzających 1,2% produktu krajowego brutto¹⁵. Na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej podano dane odmienne, być może późniejsze: „Dzisiaj w Polsce działa ok. 90 tys. podmiotów ekonomii społecznej, które zatrudniają blisko 210 tys. pracowników. To ok. 1,8% zatrudnienia w gospodarce w Polsce”¹⁶. Niestety, trudno odnieść się do informacji przedstawionych powyżej, jeśli nie definiuje się ekonomii społecznej i podmiotów ekonomii społecznej. Można się jedynie domyślać, że w danych statystycznych zawartych na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz w Krajowym Programie Ekonomii Społecznej, gdy mowa jest o podmiotach ekonomii społecznej, rozumie się przez to organizacje społeczne oraz inne podmioty, gdyż liczba 90 tys. przekracza liczbę organizacji społecznych istniejących w 2018 r. w Polsce (według danych GUS). Prawdopodobnie wyciągnięto wnioski z dostępnych danych, dokonując na nich działań na podstawie jakiejś z góry przyjętej metody.

Warto przy tym wspomnieć, że wśród organizacji społecznych w „Roczniku Statystycznym” nie wymienia się spółdzielni oraz spółdzielni socjalnych. Te ostatnie w projekcie ustawy o ekonomii społecznej zostały znacząco wyekspozowane, dlatego pominięcie ich w oficjalnych statystkach jest zastanawiające. Na marginesie można zauważyć, że w jednej z publikacji dotyczących historii ekonomii społecznej podkreśla się znaczenie ruchu spółdzielczego, przywołując dane, zgodnie z którymi w 1914 r. na terenie ziem polskich działało 3745 spółdzielni zrzeszających 1 458 562 członków¹⁷, co miałoby być dowodem na rozwinięty sektor ekonomii społecznej w okresie zaborów.

Również opisy danych agregowanych przez Bank Światowy¹⁸ oraz Eurostat¹⁹ nie odnoszą się do ekonomii społecznej. Brak jest tam zarówno opisu

15 Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie przyjęcia programy pod nazwą „Krajowy Program Ekonomii Społecznej”, M.P. 2019, poz. 214, s. 12; dalej: KPRES.

16 <https://www.gov.pl/web/rodzina/wspierac-rozwoj-ekonomii-spoecznej-konsultacje-projektu-ustawy> (dostęp: 15 czerwca 2021 r.).

17 Zob. P. Frączek, *Szkic do historii ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2006, s. 28.

18 Zob. <https://data.worldbank.org/indicator> (dostęp: 19 lipca 2021 r.).

19 Zob. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-by-theme> (dostęp: 19 lipca 2021 r.).

zjawiska, jak i definicji umożliwiających pracę badawczą. Z tego też powodu nie budzą ufności publikowane przez Komisję Europejską dane, zgodnie z którymi w Unii Europejskiej działają 2 mln podmiotów ekonomii społecznej (*social economy enterprises*, przy możliwym innym tłumaczeniu tego pojęcia – przedsiębiorstwa ekonomii społecznej), które zatrudniają 6% zatrudnionych w UE (tj. 11 mln osób)²⁰. Wydaje się, że podobnie jak w przypadku danych zawartych w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej, tak w przypadku Komisji Europejskiej dokonano sumy opisanych inaczej danych, stawiając tezę co do wielkości sektora ekonomii społecznej.

Podsumowując, obraz statystyczny miarodajny dla opisu zjawiska nie jest w tej chwili dostępny. Nie znaczy to, że ekonomia społeczna to pojęcie nieoddające jakiegoś fragmentu rzeczywistości. Przeciwnie, wydaje się, że nie znaleziono jeszcze właściwych instrumentów do jego opisu lub ich nie zastosowano. Powyższe rozważania i przytoczone dane przybliżają jednak do odpowiedzi na pytania dotyczące ram prawnych ekonomii społecznej, gdyż dają jakieś wstępne wyobrażenie odnośnie do pewnego fragmentu rzeczywistości społecznej.

3. Dotychczasowe ustalenia terminologiczne obecne w piśmiennictwie

Na temat ekonomii społecznej napisano wiele na całym świecie, gdyż pojęcie *social economy* nie zostało ukute w Polsce. Ponieważ jednak celem niniejszej pracy jest dokonanie podstawowych ustaleń terminologicznych w polskim prawie, to należy pozostać w obrębie języka polskiego i polskiej doktryny, nawet jeśli jej analiza prowadzi do wniosku, że zawiera ona wiele zapożyczeń i inspiracji pochodzących z innych systemów prawnych.

Pogłębiona refleksja na temat ekonomii społecznej wiąże się mocno z działalnością kwartalnika „Ekonomia Społeczna”, wydawanego przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie od 2007 r. oraz środowiska naukowego i społecznego skupionego wokół tego kwartalnika. We wstępie do pierwszego numeru tego czasopisma

20 Zob. https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en (dostęp: 19 lipca 2021 r.).

B. Szopa stwierdził, że istnieje „zamieszanie w sferze pojęć”, „niejednoznaczność terminologiczna”, co „wymaga starań idących w kierunku ich porządkowania”²¹. Wyzwaniem, z którym należało się zatem zmierzyć, było określenie czegoś, co dotychczas ani doktrynalnie, ani prawnie nie zostało nazwane. Wspomniany autor przybliżył jednak kierunek poszukiwań, stwierdzając, że kiedy mówi się o ekonomii społecznej, to ma się na myśli „sektor gospodarki, w którym w sposób szczególnie kojarzona jest działalność gospodarcza z celami społecznymi”²². Dalsza jednak, nieco metaforyczna uwaga, poczyniona przez J. Hausnera, że ekonomia społeczna to „segment działalności gospodarczej ulokowany w trójkącie, którego boki wyznaczają: gospodarka rynkowa, społeczeństwo obywatelskie i państwo demokratyczne”²³, jedynie w ograniczonym stopniu pomaga zrozumieć, o jaką rzeczywistość społeczną czy gospodarczą chodzi.

Autorzy piszący do kwartalnika zmagali się z zagadnieniami pojęciowymi, podejmując w Polsce dyskusję ważną dla określenia ram zjawiska ekonomii społecznej. Już samo pojęcie ekonomii społecznej nie wydawało się oczywistym tłumaczeniem *social economy*. Mogłoby się zdawać, że równoważnym określeniem jest „gospodarka społeczna” (występującym bez bliższych określeń w informacjach Głównego Urzędu Statystycznego). Ostatecznie, jak stwierdził B. Szopa²⁴, konotacje ze społeczną gospodarką rynkową doprowadziły do rezultatu, by tłumaczenie na język polski miało brzmienie „ekonomia społeczna”. *Nota bene* w języku niemieckim, z którego pochodzi pojęcie społecznej gospodarki rynkowej (*soziale Marktwirtschaft*), pojęcie *social economy* przetłumaczono na *Sozialwirtschaft*²⁵, nie unikając tego skojarzenia, które wykluczono w języku polskim. Ostatecznie „ekonomia społeczna” jest już terminem powszechnie stosowanym, zaakceptowanym, a rządowy projekt ustawy o ekonomii społecznej jest tego kolejnym potwierdzeniem.

Obraz wylaniający się z debaty naukowej nie jest nadal wyraźny, choć można go próbować podsumować. Wydaje się zatem, że gdy mówi się o ekonomii społecznej, to można próbować to pojęcie doprecyzować na cztery

21 B. Szopa, *Od redakcji*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1), s. 4.

22 *Ibidem*.

23 J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1), s. 9.

24 Zob. B. Szopa, *op. cit.*, s. 4.

25 Zob. przykładowo *Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, red. K. Grunwald, A. Langer, Baden-Baden 2018, Nomos Verlag.

sposoby. Po pierwsze, przez odwołanie do celów i wartości realizowanych przez ekonomię społeczną. Po drugie, przez wskazanie form organizacyjno-prawnych charakterystycznych dla ekonomii społecznej. Po trzecie, przez jej delimitację w odniesieniu do sektora prywatnego i publicznego. Niekiedy czwartym elementem dookreślającym jest „zakorzenienie lokalne”.

4. Dookreślenie aksjologiczne

Pierwszą zatem próbą umożliwiającą dookreślenie ekonomii społecznej to wskazanie na wartości, które realizuje²⁶. Kryterium to zwane jest także normatywnym lub funkcjonalnym²⁷. Podmioty ekonomii społecznej byłyby zatem podmiotami tworzonymi i prowadzącymi działalności w celach społecznych, ale nie wszystkich. Dla jednych autorów godnymi podkreślenia są cele solidarności i spójności społecznej, odpowiedzialności społecznej i zaangażowania oraz demokracji i uczestnictwa²⁸. Z tym katalogiem współbrzmi inny sformułowany w literaturze, a wskazujący na „spójność społeczną, dbałość o tworzenie miejsc pracy, zachęcanie do przedsiębiorczości, budowanie pluralistycznego uczestniczącego, demokratycznego i opartego na solidarności społeczeństwa”²⁹. Inni uważają, że podstawową wartością jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, zwłaszcza w odniesieniu do bezrobotnych, bezdomnych, uzależnionych i izolowanych, co niewątpliwie stanowi doprecyzowanie mniej konkretnych ukazanych wyżej katalogów. Zdaniem jeszcze innych ekonomia społeczna jest propozycją wcielenia w życie idei zrównoważonego rozwoju³⁰, co przy jego obecnie niezwykle szerokim rozumieniu otwiera ekonomię społeczną na niemal wszystkie obszary działalności na rzecz dobra wspólnego³¹. Inni z kolei uważają, że ekonomia

26 Zob. J. Hausner, *op. cit.*, s. 9.

27 Zob. *Ekonomia społeczna. Teoria i praktyka przedsiębiorczości społecznej*, red. E. Brzuska, I. Kukulak-Dolata, M. Nyk, Warszawa 2017, s. 13.

28 Zob. *ibidem*.

29 J. Brzozowska, *Spółdzielnia jako podmiot ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2007 nr 1 (1), s. 34.

30 Zob. G. Skąpska, *Spółczeństwo obywatelskie: kontekst i płaszczyzny funkcjonowania*, „Ekonomia Społeczna” 2007 nr 1 (1), s. 30.

31 Zgodnie z Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 25 września 2015 r. „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” (A/Res/70/1) zrównoważony rozwój obejmuje cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe. Agenda wskazuje na 17

społeczna realizuje cele ekologiczne³². Ponieważ wielokrotnie w celach ekonomii społecznej wskazuje się na rozwój zatrudnienia³³, zwłaszcza wśród osób zagrożonych wykluczeniem, to także, na zasadzie opozycji, podnosi się, że nie należy ekonomii społecznej zawężyć jedynie do tego celu³⁴.

Co zatem wybija się w literaturze przedmiotu na pierwszy plan? Wydaje się, że ekonomia społeczna realizuje cele społeczne, w tym przede wszystkim te dotyczące inkluzji społecznej, ale jak można przypuszczać, nie powinna się do niej ograniczać. Takie aksjologiczne ujęcie nie wnosi wiele do opisu rzeczywistości (gdyby miało pozostać jedynym), gdyż cele społeczne są realizowane po prostu przez organizacje społeczne, czyli trzeci sektor, lub – jeszcze inaczej mówiąc – organizacje pozarządowe. Tym samym ekonomia społeczna nie byłaby aksjologicznie czymś zasadniczo odmiennym od tego, co jest już znane i opisane.

Przy takim ujęciu zagadnienia ekonomii społecznej sprawą wtórną są formy organizacyjnoprawne i pochodzenie kapitału. Do podmiotów ekonomii społecznej należałoby zatem zaliczyć każdy podmiot, który w celach statutowych i praktyce działania (mającej miarodajne kryteria) kieruje się nie maksymalizacją zysku, lecz osiągnięciem wskazanych wyżej celów. Formy organizacyjnoprawne, typowe dla prowadzenia działalności gospodarczej, mogłyby być więc podmiotami ekonomii społecznej – choćby spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (zgodnie z art. 151 Kodeksu spółek handlowych „spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona w każdym prawnie dopuszczalnym celu”) lub spółki akcyjne³⁵. Typowymi podmiotami ekonomii społecznej byłyby jednak fundacje i stowarzyszenia, które zgodnie z polskim prawem nie mogą być utworzone w innym celu niż cel społeczny, co podlega kontroli na etapie rejestracji przez sądy rejestrowe, a potem kontrolowane jest przez właściwe organy administracji publicznej.

celów, wśród których znajdują się m.in.: likwidacja biedy, ochrona klimatu, równouprawnienie kobiet i mężczyzn.

32 Zob. P. Frączek, *Ekonomia społeczna – szerokie spojrzenie*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1), s. 55.

33 Zob. J. Blicharz, *Ekonomia społeczna jako forma aktywności społecznej* [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne i kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017, s. 220.

34 Zob. *Ekonomia społeczna...*, red. E. Brzuska, I. Kukulak-Dolata, M. Nyk, s. 15.

35 Z góry zatem należałoby jedynie wykluczyć z tej kategorii spółki akcyjne, których akcje zostały zdematerializowane, by mogły uczestniczyć w regulowanym obrocie publicznym, gdyż przed anonimowymi akcjonariuszami powinny się wykazać zyskiem lub zwiększeniem wartości akcji.

Kryterium odnoszące się do wartości, gdyby miało pozostać jedynym, jest również „ślepe” na pochodzenie kapitału. Podmiotami ekonomii społecznej mogłyby być zatem zarówno podmioty utworzone przez podmioty prywatne, jak i podmioty publiczne. Do sektora ekonomii społecznej w takiej sytuacji byłyby wliczane spółki i fundacje, kapitałowo i osobowo powiązane z państwem, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego.

Z wyróżnieniem ekonomii społecznej ze względu na kryterium realizowanych przez nią wartości wiąże się jeszcze ten problem, że niektórzy autorzy wskazują nie tyle na sposób działania, formy organizacyjnoprawne, cele statutowe czy sposób dysponowania zyskiem z działalności, ile na sferę motywacji i sam przedmiot działalności. Ekonomia społeczna w szerokim rozumieniu byłaby więc miarą przykładaną do przedsiębiorstw w celu uszeregowania ich na innej niż dotychczas skali³⁶. Poza kryteriami dochodu, przychodu, wielkości zatrudnienia, do oceny przedsiębiorstw dochodziłaby miara ekonomii społecznej. Wyżej na takiej skali plasowałby się przedsiębiorca działający w branży gospodarki o obiegu zamkniętym, zatrudniający osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, funkcjonujący w regionie o szczególnie znaczących zagrożeniach społecznych, np. kopalnia węgla brunatnego. Jak bowiem podnosi się wśród znawców etyki biznesu, „również przedsiębiorcy coraz częściej rozpoczynają i prowadzą swoją działalność gospodarczą nie z pobudek czysto finansowych, ale w ramach realizacji misji społecznej, kierowani wartościami moralnymi i potrzebą rozwiązywania czy też przynajmniej przyczyniania się do rozwiązywania istotnego problemu społecznego”³⁷. Aksjologiczne dookreślenie ekonomii społecznej mogłoby więc prowadzić do wniosku, że mieszczą się w nim także podmioty gospodarcze, o ile realizują cele społeczne lub też motywowane są potrzebą ich realizacji.

Gdyby pójść tym ostatnim tropem, to ekonomia społeczna stanowiłaby rzeczywistość społeczną niewątpliwą, ale zapewne trudno mierzalną i tym samym trudno dającą się prawnie wyodrębnić. Nawet gdyby takie wyodrębnienie, możliwie ogólne, miało nastąpić, nie wiadomo, czemu miałoby służyć. Ostatecznie uprzywilejowanie przedsiębiorstw realizujących wartości ekonomii społecznej ma i tak często miejsce, ale na poziomie specyficznych

36 Zob. A. Królikowska, *Czy nadal potrzebujemy wspólnego szyldu*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1), s. 54.

37 I. Kuraszko, B. Rok, *Społeczna odpowiedzialność biznesu i ekonomia społeczna*, Warszawa 2007, s. 13.

regulacji, np. dotyczących preferencji dla gospodarki o obiegu zamkniętym czy celów środowiskowych.

5. Dookreślenie instytucjonalne

Drugie dookreślenie ekonomii społecznej odnosi się do form organizacyjno-prawnych (kryterium instytucjonalne), przy czym w literaturze przedmiotu podaje się formy organizacyjnoprawne „typowe”, nie chcąc zamykać ich katalogu. Do takich form należałyby: spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą³⁸, a nawet bankowość spółdzielcza³⁹.

Kryterium odwołujące się do form organizacyjnoprawnych jest z pewnością bardziej precyzyjne niż odwołanie się wyłącznie do wartości, gdyż wskazane rodzaje podmiotów, ze względu na swoją naturę, realizują cele społeczne. Są one zatem „zdeterminowane”, a podmiot je tworzący nie może lub co najmniej nie powinien uczynić z nich narzędzi służących do maksymalizacji zysku.

Ze wskazaniem form organizacyjnoprawnych wiążą się jednakże dwa problemy. Pierwszym z nich jest wyraźna niechęć wśród autorów do zamknięcia katalogu form organizacyjnoprawnych. Raczej wskazuje się na ich cechy, a więc prowadzenie działalności gospodarczej i jednocześnie realizowanie celów społecznych. Jak zauważyli J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, „wyznaczenie obszaru ekonomii społecznej w Polsce nie może polegać na prostym zakwalifikowaniu do niej z góry określonych form prawnych, lecz wymaga analizy działalności podmiotów w tej formie występujących w obrocie gospodarczym, z punktu widzenia przyjętych cech ekonomii społecznej”⁴⁰.

Drugi problem polega na tym, że takich „zdeterminowanych” prawnie podmiotów nie jest wiele. Z pewnością wymienia się wielokrotnie spółdzielnie socjalne jako typowe formy organizacyjnoprawne ekonomii społecznej. Są one o tyle bezsporne, że zgodnie z przepisami ustawy o spółdzielniach

38 Zob. J. Hausner, *op. cit.*, s. 9.

39 Zob. J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, *Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja* [w:] *Zarządzanie podmiotami ekonomii społecznej*, red. J. Hausner, Kraków 2006, s. 15.

40 *Ibidem*.

socjalnych⁴¹ łączą cechy przedsiębiorstwa (prowadzenie działalności gospodarczej) oraz organizacji pozarządowej, gdyż podstawowym celem spółdzielni socjalnej jest reintegracja społeczna, a więc osiągnięcie celu społecznego.

Ograniczyć jednak katalog podmiotów ekonomii społecznej do spółdzielni socjalnych byłoby znaczącym zubożeniem pojęcia ekonomii społecznej. Pozostałe formy organizacyjnoprawne nie są już bowiem tak jednoznaczne. Wprawdzie wymienia się spółdzielnie, towarzystwa wzajemnościowe, stowarzyszenia i fundacje⁴², ale nie bez zastrzeżeń. Spółdzielnie w polskich warunkach stanowią często „rekwizyty” przeszłości, których dodana wartość społeczna nie jest wielka. Podobnie jest z towarzystwami wzajemnościowymi, które w XIX w. często były bezspornymi elementami ekonomii społecznej. Współcześnie jednak także w społecznym odbiorze nie różnią się od typowych podmiotów gospodarczych. Wreszcie stowarzyszenia i fundacje mogą, ale nie muszą prowadzić działalności gospodarczej.

Wydaje się zatem, że dookreślenie ekonomii społecznej przez formy organizacyjnoprawne nie jest możliwe w ten sposób, aby po prostu wymienić katalog takich form. Możliwe jest jednak wskazanie ich cech, takich jak prowadzenie działalności gospodarczej i realizacja celów społecznych, co powinno mieć wyraz w ich prawie wewnętrznym oraz prawie powszechnie obowiązującym (określającym ich naturę prawną).

6. Dookreślenie sektorowe

Trzecie kryterium wyróżnienia ekonomii społecznej odwołuje się do delimitacji przez odniesienie do sektora prywatnego oraz sektora publicznego⁴³. Sektor prywatny byłyby sektorem kierującym się celami zarobkowymi, natomiast sektor publiczny realizowałby wprawdzie także cele społeczne, ale byłby związany z wykonywaniem władzy państwowej. Ekonomia społeczna nie należałaby do żadnego z tych sektorów, tworząc odrębną grupę podmiotów, ukierunkowanych na realizację celów społecznych, ale nie w związku ze sprawowaniem władzy, zachowując od niej niezależność. Ten sposób dookreślenia ekonomii społecznej i w konsekwencji

41 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2085).

42 Zob. J. Brzozowska, *op. cit.*, s. 34.

43 Zob. J. Hausner, *op. cit.*, s. 10.

podmiotów ekonomii społecznej wydaje się najbardziej wątpliwy, z tego względu, że utożsamia ekonomię społeczną z trzecim sektorem, a więc sektorem organizacji społecznych. Celowość opisywania rzeczywistości opisanej już dotychczas w inny sposób nie jest przekonująca, chyba że należałoby stwierdzić, że w lepszy sposób ekonomia społeczna określa to, co obecnie nazywane jest trzecim sektorem. Krótko mówiąc, że pojęcie ekonomii społecznej jest bardziej adekwatne.

Zakładając jednak, że ekonomia społeczna nie jest po prostu trzecim sektorem, należy dalej w układzie odniesienia: państwo – sektor prywatny – organizacje pozarządowe poszukiwać miejsca dla ekonomii społecznej. Zdaniem H. Izdebskiego nie należy odrzucać oczywistego faktu, że „ekonomia społeczna leży na styku trzech sektorów: publicznego, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Należy jednak przyjąć, że należy ona do sfery gospodarki, że jest szczególną formą przedsiębiorczości, a zatem musi ona odpowiadać podstawowym cechom sektora przedsiębiorców”⁴⁴. W ujęciu sektorowym ekonomia społeczna mieściłaby się po stronie sektora prywatnego, ale z pewną swoją specyfiką realizacji celów społecznych. Ten pogląd wydaje się najbardziej przekonujący, choć można także przeczytać o koncepcji czwartego sektora⁴⁵ lub w ogóle o rezygnacji z podziałów, gdyż zanikają one ze względu na to, że oba typy organizacji [przedsiębiorstwo i organizacja społeczna – przyp. A.S.] tworzą jednocześnie wartość społeczną i ekonomiczną. W związku z tym muszą w swojej działalności szukać rozsądnej równowagi pomiędzy tymi, czasami przeciwstawnymi celami⁴⁶. Mimo tych zastrzeżeń założenie, że ekonomia społeczna stanowi podsektor sektora prywatnego, jest najbardziej adekwatny do opisu obserwowanej rzeczywistości społecznej.

7. Dookreślenie lokalne

Czwarte kryterium to „zakorzenienie lokalne”. Może być ono traktowane uzupełniająco wobec pozostałych, ale też może zostać potraktowane jako zasadnicze. Przy pierwszym podejściu twierdzi się, że ze względu na cele społeczne,

44 H. Izdebski, *Czym jest ekonomia społeczna?*, „Ekonomia Społeczna” 2007 nr 1 (1), s. 49.

45 Zob. K. Wygnański, P. Frączak, *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oceny, wątpliwości*, Warszawa 2006, s. 12.

46 Zob. I. Kuraszko, B. Rok, *Społeczna odpowiedzialność biznesu...*, s. 7.

jakie mają realizować podmioty ekonomii społecznej, zasadniczą sprawą jest prawidłowe rozpoznanie potrzeb lokalnych, kultury, religii i zwyczajów. Tak ujęte kryterium zakorzenienia lokalnego uzupełnia kryterium realizowanych wartości czy też kryterium instytucjonalne. W wersji bardziej radykalnej stanowi dopiero wstęp do dalszych instytucjonalnych i aksjologicznych ujęć. Niektórzy autorzy twierdzą, że odmiennosc problemów różnych społeczności lokalnych i sposób ich rozwiązywania powinny stawiać kryterium przestrzenne na pierwszym miejscu, podporządkowując mu pozostałe. Kryterium nakazujące uznać ekonomię społeczną za wyraz aktywności mającej ambicje jedynie lokalne odwołuje się do pojęcia „gospodarki społecznie zakorzenionej”, obecnej w poglądach K. Polanyiego⁴⁷.

Ponieważ „lokalność” ekonomii społecznej nie wydaje się w literaturze dla wszystkich oczywista, należy dojść do wniosku, że to kryterium może mieć jedynie charakter pomocniczy, a brak jego uwzględnienia nie musi być wykluczający.

8. Kwestia zarobkowości

W wielu pracach poświęconych ekonomii społecznej nie jest jasno wyrażony pogląd co do tego, czy ekonomia społeczna wiąże się z osiąganiem zysku, czy też nie⁴⁸. Podkreśla się, rzecz jasna, że celem podmiotów ekonomii społecznej nie jest maksymalizacja zysku, lecz realizacja celów społecznych. Nie oznacza to jednak, że zarobkowość jest cechą immanentną ekonomii społecznej. Niekiedy zakłada się działalność odpłatną, ale niekoniecznie zarobkową. Są jednak publikacje, które tę kwestię przesądzają jednoznacznie. Wspomniany już pogląd H. Izdebskiego, że ekonomia społeczna „musi odpowiadać cechom sektora przedsiębiorców”⁴⁹, należy do takich klarownych orzeczeń. Podobnie można przeczytać u G. Skąpskiej, twierdzącej, że „ekonomię społeczną można scharakteryzować jako sektor gospodarki, w którym nastawiona na zysk działalność ekonomiczna łączy się z celami społecznymi”⁵⁰.

47 Zob. K. Polanyi, *Wielka transformacja*, Warszawa 2010, s. 155 i n.

48 Zob. J. Blicharz, *op. cit.*, s. 219.

49 H. Izdebski, *op. cit.*, s. 49.

50 G. Skąpska, *op. cit.*, s. 30.

Mimo zatem pewnej ambiwalentności w literaturze wydaje się, że ekonomię społeczną należy powiązać z zarobkowością, która jednakże nie jest celem podmiotów ekonomii społecznej.

9. Podmioty ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społeczne

Do dalszych istotnych ustaleń pojęciowych należy określenie znaczeń terminów „podmiot ekonomii społecznej” i „przedsiębiorstwo społeczne”. Po pierwsze, wielokrotnie w literaturze przedmiotu nie utożsamia się ich ze sobą. Jak zauważyła M. Małecka-Łyszczek, „termin przedsiębiorstwo społeczne jest zakresowo węższy aniżeli termin podmiot ekonomii społecznej”⁵¹, co zresztą wydaje się *prima facie* podpowiadać intuicja językowa. Gdyby za nią podążać, to należałoby stwierdzić, że podmiotem ekonomii społecznej, tak jak podmiotem gospodarki, jest każdy podmiot uczestniczący w obrocie, w jakiś sposób biorący udział w życiu gospodarczym, który realizuje cele społeczne. Przedsiębiorstwem społecznym byłoby zaś przedsiębiorstwo, a więc podmiot prowadzący działalność gospodarczą, który realizuje cele społeczne. Takie jednak wyjaśnienia tylko w wątplym zakresie znajdują potwierdzenie w piśmiennictwie.

Niektórzy autorzy, jak przykładowo W. Kwaśnicki, wprost utożsamiają przedsiębiorstwo społeczne z podmiotem ekonomii społecznej⁵². Inni badacze tematu wprawdzie nie odnoszą się do różnic między przedsiębiorstwem społecznym a podmiotem ekonomii społecznej albo też zaznaczają, że taka występuje, ale równocześnie w swoich pracach tymi samymi cechami obdarzają przedsiębiorstwo społeczne i podmiot ekonomii społecznej. W wielu miejscach można przeczytać, że podmiotami ekonomii społecznej są podmioty charakteryzujące się cechami takimi jak:

- nadrzędność świadczenia usług dla członków lub wspólnoty względem zysku;
- autonomiczne (niezależnie) zarządzanie;

51 M. Małecka-Łyszczek, *Przedsiębiorstwa społeczne – zarys problematyki prawnej*, „Ekonomia Społeczna” 2008 nr 1 (2), s. 7.

52 Zob. W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2, s. 31.

- demokratyczny proces decyzyjny;
- prymat ludzi i pracy w stosunku do kapitału przy podziale dochodu⁵³.

Jednocześnie te same cechy w podobny lub rozbudowany sposób odnośzone są do przedsiębiorstwa społecznego⁵⁴. Dodatkowo obraz rozróżnień pojęciowych komplikuje posługiwanie się terminem „przedsiębiorstwo ekonomii społecznej”⁵⁵. Na obecnym etapie dyskusji trudno zatem jednoznacznie stwierdzić, czym miałyby się różnić podmiot ekonomii społecznej od przedsiębiorstwa społecznego.

Z pewnością można jednak przywołać opis, raczej postulatywny niż oddający rzeczywistość, wskazujący na zespół cech, które miałyby charakteryzować przedsiębiorstwo społeczne. W pracy poświęconej konceptualizacji przedsiębiorstwa społecznego J. Hausner, N. Laurisz i S. Mazur stwierdzili, że przedsiębiorstwo społeczne powinno posiadać następujące cechy, takie jak:

- ciągła działalność w zakresie produkcji dóbr i/lub usług (ich działalność musi być skierowana na zewnątrz i nie mieć charakteru sporadycznego);
- wysoki stopień niezależności (przedsiębiorstwa społeczne mogą zależeć od subsydiów publicznych, jednak nie są kierowane ani bezpośrednio, ani pośrednio przez instytucje publiczne czy inne organizacje);
- podejmowanie ryzyka ekonomicznego na znaczącym poziomie;
- minimalny poziom zatrudnienia za wynagrodzeniem (praca nie może być zatem oparta wyłącznie na świadczeniach wolontariuszy);
- wyraźnie określony cel służenia wspólnocie (co podkreśla znaczenie odpowiedzialności społecznej na poziomie lokalnym);
- inicjatywa pochodząca od grupy obywateli
- moc decyzyjna, która nie jest oparta na własności kapitału;
- dynamika oparta na uczestnictwie, obejmująca poszczególne strony, których dotyczy działalność;
- ograniczenie dystrybucji zysków (przedsiębiorstwa społeczne mogą być organizacjami, których cechą charakterystyczną jest absolutne zobowiązanie do niedokonywania podziału zysków, mogą one jednak,

53 Zob. K. Wygnański, P. Frączak, *op. cit.*, s. 9; podobnie J. Hausner i inni w odniesieniu do przedsiębiorstwa społecznego, zob. J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, *op. cit.*, s. 11; H. Izdebski, *op. cit.*, s. 50; J. Hausner, *op. cit.*, s. 11.

54 Zob. *Ekonomia społeczna...*, red. E. Brzuska, I. Kukulak-Dolata, M. Nyk, s. 13.

55 Zob. K. Wygnański, P. Frączak, *op. cit.*, s. 18.

podobnie jak spółdzielnie w wielu krajach, mieć prawo do dokonywania podziału zysków, jednak w sposób ograniczony, co pozwala uniknąć zachowań, których celem jest wyłącznie maksymalizacja zysku)⁵⁶.

Niewątpliwie powyższy opis wywarł znaczący wpływ na kolejne opisy przedsiębiorczości społecznej oraz na propozycje legislacyjne. Jak widać, bardziej postulował on nowe formy aktywności gospodarczej, niż opisywał zastaną rzeczywistość. Ostatecznie opis przedsiębiorstwa społecznego stał się w pewnym sensie wymaganiem wobec prawodawcy, a nie wyłącznie opisem socjologicznym, który dopomina się zmian w prawie, tak by go dostosować do zaistniałych warunków.

Cechą opisową przedsiębiorczości społecznej, na którą warto zwrócić uwagę, a którą wspomniał W. Kwaśnicki, jest także kultura organizacji, na którą składają się misja osób tworzących przedsiębiorstwo społeczne oraz poczucie wspólnoty integrujące ich wokół tej misji. Taka specyficzna kultura umożliwia przetrwanie przedsiębiorstwu także kryzysy ekonomiczne, które dla innych przedsiębiorstw mogą być bezwzględne, prowadząc do ich upadłości⁵⁷.

Podsumowując stan dyskusji na temat przedsiębiorstw społecznych oraz podmiotów ekonomii społecznej, warto jeszcze w tym miejscu zauważyć, że nie jest jasna relacja osiągania zysku do przedsiębiorczości społecznej. J. Hausner, N. Laurisz i S. Mazur zwracają uwagę, że przedsiębiorstwo społeczne łączy dwa atrybuty: „przedsiębiorczość” i „społeczność”. Ten pierwszy wskazywałby na okoliczność prowadzenia działalności gospodarczej, drugi zaś na cel społeczny działalności (misję) i zasoby, na których opiera się charakter „społeczny”⁵⁸. W ich opisie jednak mowa jest wyłącznie o ciągłości produkcji lub świadczeniu usług, ale nie o ich odpłatności. W polskich warunkach takie usługi mogą być zarówno nastawione na zysk, jak i jedynie odpłatne, bez chęci osiągania nadwyżki przychodów nad kosztami. W literaturze przedmiotu dla niektórych jest jednak oczywiste, że przedsiębiorstwo społeczne to przedsiębiorca⁵⁹, a więc podmiot prowadzący działalność gospodarczą, którą

56 Na dziewięć cech przedsiębiorstwa społecznego wskazują J. Hausner i inni, zob. J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, *op. cit.*, s. 11–12.

57 Zob. W. Kwaśnicki, *op. cit.*, s. 31

58 Zob. J. Hausner, N. Laurisz, S. Mazur, *op. cit.*, s. 9.

59 Zob. A. Karwińska, *Przedsiębiorstwo społeczne w perspektywie socjologicznej*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2), s. 62; M. Rechulicz, *Stowarzyszenie jako przedsiębiorstwo społeczne*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2), s. 70; M. Matecka-Łyszczek, *op. cit.*, s. 7.

zgodnie z poprzednimi definicjami, a także obecną, z ustawy – Prawo przedsiębiorców⁶⁰, jest działalność zarobkowa.

10. Propozycje zawarte w dokumentach rządowych i projektach aktów prawnych

Jak już była o tym mowa, dyskusja na temat rzeczywistości przerodziła się w wolę jej kształtowania, a więc poszukiwania wyrażania się przedsiębiorczości społecznej w formach nowo określonych przez prawo. Przywoływano przy tym przykłady Włoch, w których powołano do życia nową formę organizacyjno-prawną – spółdzielnię socjalną, która stała się nota bene inspiracją dla polskich rozwiązań prawnych. W świecie anglosaskim zaczęły powstawać spółki o celu społecznym⁶¹ (*corporate social purpose*). W Polsce natomiast w 2007 r. J. Hausner i H. Izdebski podjęli inicjatywę przygotowania regulacji dotyczącej przedsiębiorczości społecznej⁶². Ten autorski projekt stał się podstawą dla prac o charakterze już bardziej oficjalnym.

Kolejnym krokiem było bowiem powołanie w 2008 r. przez Prezesa Rady Ministrów Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, którego owocem prac stał się projekt z 2011 r.⁶³. Ambicją projektodawców było uregulowanie statusu przedsiębiorstwa społecznego jako odrębnej formy organizacyjnoprawnej, ale o tyle specyficznej, że zależnej od podmiotu tworzącego i odpowiadającego prawnie za działalność przedsiębiorstwa społecznego, posiadającego zdolność prawną. Projektodawcy określili m.in. że przedsiębiorstwo społeczne:

- prowadzi działalność gospodarczą;
- może być utworzone wyłącznie przez podmioty prywatne – przedsiębiorców;
- posiada organy, które włączają pracowników w proces decyzyjny;

60 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).

61 Zob. J. Brzozowska, *op. cit.*, s. 34.

62 Zob. A. Sienicka, *Społeczny projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr1 (2), s. 73.

63 Projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym w wersji z dnia 22 czerwca 2011 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/13220556010.pdf> (dostęp: 22 lipca 2021 r.).

- nie może swobodnie dysponować zyskiem (co najmniej 10% dochodu musi przeznaczyć na działalność pożytku publicznego, a pozostałą część na rozwój działalności przedsiębiorstwa);
- ma za cel reintegrację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które stanowią co najmniej połowę osób zatrudnionych;
- posiada ograniczenia co do wysokości wynagrodzeń osób w nim zatrudnionych czy też innych przysporzeń majątkowych.

Warto podkreślić, że projekt właściwie ograniczał się wyłącznie do regulacji dotyczącej przedsiębiorstwa społecznego, kreując nowy podmiot prawny o cechach, które w sposób oczywisty odpowiadały postulatowi wcześniej zgłaszanym w literaturze. Nie dziwi to zresztą, skoro współtwórcami projektu byli autorzy wcześniejszych publikacji. Projekt z 2011 r. nie został poddany pracom legislacyjnym, które doprowadziłyby do jego uchwalenia. Nie znaczy to, by ekonomia społeczna przestała być obiektem zainteresowania rządu, choć niewątpliwie pierwszy impet z końca lat 90. XX w., wspierany zresztą przez Fundusz Społeczny w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL⁶⁴, wyhamował.

Dwoma dokumentami rządowymi o charakterze planistycznym, które warto wskazać, omawiając ekonomię społeczną i jej rozumienie, to Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju⁶⁵ oraz Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej⁶⁶. Wskazówkom pojęciowym w nich wskazanym warto w tym miejscu przyrzeć się bliżej.

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zapowiedziano rozpoczęcie prac legislacyjnych związanych z przygotowaniem projektu ustawy kompleksowo regulującej sferę ekonomii społecznej, w tym zasad udziału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji zadań publicznych⁶⁷. W Strategii zakłada się wzmocnienie sektora ekonomii społecznej tam, gdzie świadczy ona usługi na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym⁶⁸ lub prowadzi do integracji bądź reintegracji społecznej osób wykluczonych⁶⁹, jak

64 Zob. Informator o rezultatach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, <http://www.equal.org.pl/kompendium.php?CID=1&lang=pl> (dostęp: 22 lipca 2021 r.).

65 Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260; dalej: SOR.

66 KPRES, poz. 214.

67 Zob. SOR, s. 165.

68 Zob. *ibidem*, s. 166.

69 Zob. *ibidem*, s. 165.

również prowadzi działania profilaktyczne w ochronie zdrowia⁷⁰. Ponadto w Strategii zapowiedziano wsparcie dla „podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej (spółdzielczej)” polegające na przygotowaniu „rozwiązań prawnych ułatwiających ich bieżącą działalność, a także premiowanie tych form działania w przypadku realizacji usług zleczanych przez administrację rządową i samorządową”. Zapowiedziano również przygotowanie mechanizmu zachęt podatkowych dla ich rozwoju oraz zwiększenia skali działalności⁷¹.

Autorzy Strategii nie mieli ambicji określać ekonomii społecznej, ale dają dwie cenne wskazówki. Pierwsza jest aksjologiczna: zdecydowane zwrócenie uwagi na cele reintegracyjne. Druga dotyczy rozróżnienia ekonomii społecznej i solidarnej, czego we wcześniejszym piśmiennictwie nie można dostrzec. Jednocześnie brakuje wskazówek, jak należałoby to rozróżnienie rozumieć.

Dopiero w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej postuluje się wyraźnie redefinicję podstawowych pojęć, a więc ekonomii społecznej i odróżnienie jej od ekonomii solidarnej. Zgodnie z tym postulatem ekonomię społeczną stanowiłaby sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służyłaby integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu. Tak zdefiniowana ekonomia społeczna nawiązuje do wartości związanych z inkluzją społeczną i usługami społecznymi. Jednocześnie, gdy chodzi o odniesienie sektorowe, odwołuje się do trzeciego sektora oraz sektora prywatnego. Natomiast określenie „sfera aktywności obywatelskiej” oznacza odwołanie zarówno do podmiotów prawnie określonych, jak i związków mniej formalnych. Definicja ekonomii społecznej jest zatem w dokumencie rządowym pojmowana niezwykle szeroko i właściwie jedynie kryterium aksjologiczne umożliwia odróżnienie jej od pozostałych sfer ludzkiej aktywności. Dotychczas w piśmiennictwie starano się podać bardziej szczegółowo określone cechy, ułatwiające odróżnienie ekonomii społecznej od innych rzeczywistości gospodarczych i społecznych.

Ekonomia solidarna, zgodnie z Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej, powinna być rozumiana wężiej. Byłaby więc częścią ekonomii społecznej. Do jej podstawowych celów należałyby aktywizacja zawodowa i inte-

70 Zob. SOR, s. 162.

71 Zob. *ibidem*, s. 109.

gracja społeczna, w tym reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych⁷². W odniesieniu zatem do ekonomii solidarnej, jako podzbioru ekonomii społecznej, zastosowano jedynie kryterium aksjologiczne.

W Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej starano się także dookreślić rozumienie podmiotów ekonomii społecznej. Byłyby nimi podmioty charakteryzujące się:

- nadrzędnością celów społecznych nad celami ekonomicznymi;
- autonomicznym zarządzaniem i partycypacyjnym procesem decyzyjnym;
- nadrzędnością świadczenia usług dla członków, pracowników lub wspólnoty nad kategoriami bezwzględnego zysku;
- prowadzeniem w sposób regularny działalności w oparciu na instrumentach ekonomicznych oraz ponoszeniem w związku z tą działalnością ryzyka ekonomicznego⁷³.

Tym samym starano się powtórzyć to, co dekadę wcześniej wypracowane zostało już w literaturze, czyniąc powyższy opis miarą dla przyszłych regulacji prawnych, określających podmioty ekonomii społecznej. Obszar wskazany definicją ekonomii społecznej miałby jednak obejmować podmioty, które niekoniecznie odpowiadają wskazanym wyżej cechom. Zaliczono do nich np. fundację, chociaż wiadomo, że nie musi być ona zarządzana partycypacyjnie i nie musi świadczyć usług dla członków, bo ich po prostu nie ma. Ostatecznie w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej wskazuje się na szereg podmiotów ekonomii społecznej. Wśród nich są m.in.: organizacje pozarządowe, koła gospodyń wiejskich, spółdzielnie pracy oraz podmioty ekonomii solidarnej. Ten ostatni, nowy termin miałby obejmować: spółdzielnie socjalne, spółdzielnie inwalidów i niewidomych, zakłady pracy chronionej, jednostki reintegracyjne (warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej).

Do podmiotów ekonomii solidarnej zaliczono także przedsiębiorstwa społeczne, zdefiniowane jako podmioty ekonomii społecznej, które prowadzą działalność gospodarczą lub odpłatną pożytku publicznego, aktywizują zawodowo osoby trudno zatrudnialne, nie prywatyzują zysku lub nadwyżki bilansowej i są zarządzane w sposób partycypacyjny.

⁷² Zob. KPRES, s. 10.

⁷³ Zob. *ibidem*, s. 9–10.

11. Projekt ustawy o ekonomii społecznej z 2021 r.

Owocem kolejnych prac rządowych stał się projekt ustawy o ekonomii społecznej z 2021 r.⁷⁴. Stanowi on, jak można przeczytać w uzasadnieniu do projektu ustawy⁷⁵, realizację postulatów trzech programów rządowych: Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 r. oraz Programu Dostępność Plus⁷⁶. W porównaniu z poprzednią próbą regulacji prawnej z 2011 r. jest znacznie obszerniejszy i nie ogranicza się wyłącznie do przedsiębiorstwa społecznego, ale chce objąć szerszym zakresem regulacji sferę ekonomii społecznej. Ponieważ przedmiotem analizy w niniejszym artykule są jedynie podstawowe pojęcia, w dalszych rozważaniach dotyczących projektu ustawy o ekonomii społecznej ograniczę się wyłącznie do nich, zarazem przedstawiając krytykę rozwiązań, o tyle stosowną, że projekt ten jest obecnie przedmiotem refleksji, konsultacji i opracowań. Warto przy tym odnieść się do trzech kwestii: tytułu odwołującego się do ekonomii społecznej, definicji podmiotów ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstwa społecznego.

W projekcie nie zawarto definicji ekonomii społecznej, a jedynie wymieniono podmioty ekonomii społecznej. Ponadto w uzasadnieniu wskazano, że „ekonomia społeczna to pojęcie o szerokim zakresie znaczeniowym”⁷⁷. Uznano zatem, że „definiowanie w ustawie tak szerokiego pojęcia odnoszącego się do bardzo różnorodnych form społecznej działalności nie jest konieczne”⁷⁸. Pogląd ten wydaje się o tyle mało przekonujący, że tytuł projektowanej regulacji wskazuje na ekonomię społeczną. Trudno zaś wyobrazić sobie prawne dookreślenie przez niedookreślenie. To tak jakby ustawa – Prawo przedsiębiorców nie wyjaśniała, ani kim jest przedsiębiorca, ani czym jest działalność gospodarcza i jednocześnie jej podstawowym celem byłoby uregulowanie działalności gospodarczej. Jeśli zatem ambicją projektodawcy obecnie

74 Przygotowany przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, w wersji z dnia 12 maja 2021 r., <https://www.legislacja.gov.pl/docs//2/12346902/12788688/12788689/dokument503450.pdf> (dostęp: 23 lipca 2021 r.).

75 Uzasadnienie do projektu ustawy o ekonomii społecznej, <https://www.legislacja.gov.pl/docs//2/12346902/12788700/12788701/dokument503456.pdf>, s. 1 (dostęp: 23 lipca 2021 r.).

76 Program Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Dostępność Plus, Lipiec 2018, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/97063/Program_Dostepnosc_Plus.pdf (dostęp: 21 lipca 2021 r.).

77 Uzasadnienie..., s. 2.

78 *Ibidem*, s. 3.

i w przyszłości jest uregulowanie ekonomii społecznej, to nie może rezygnować z jej zdefiniowania, nawet najbardziej ogólnego. I to biorąc pod uwagę fakt, że w piśmiennictwie nie ma zgody co do kwestii podstawowych. Prawodawca może mieć tu rozstrzygający głos.

Kapitulacja w określeniu ekonomii społecznej uczyniła pojęciem kluczowym dla projektu z 2021 r. pojęcie podmiotów ekonomii społecznej. Tym razem projektodawca zdecydował się na definicję przez wyliczenie, rezygnując z określenia cech podmiotów. Jak stwierdza się w uzasadnieniu, „dzięki temu możliwe jest sprawne zidentyfikowanie tych podmiotów bez potrzeby sprawdzania ich indywidualnej sytuacji”⁷⁹. Jednocześnie w uzasadnieniu zawarto myśl, że zdefiniowanie podmiotów ekonomii społecznej przez zestaw cech charakterystycznych dla aktywności w sferze ekonomii społecznej byłoby „źródłem wątpliwości interpretacyjnych narastających wraz postępowaniem w stosowaniu ustawy oraz rozwojem samego sektora”⁸⁰.

W katalogu zaprezentowanym w projekcie mieszczą się więc: spółdzielnie socjalne, warsztaty terapii zajęciowej, centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej, spółdzielnie pracy, w tym spółdzielnie inwalidów i spółdzielnie niewidomych, organizacje pozarządowe (zgodnie z ich definicją w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie) oraz koła gospodyń wiejskich. Co interesujące, do podmiotów ekonomii społecznej nie wlicza się wyznaniowych osób prawnych, gdy ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego. W uzasadnieniu nie wskazano, dlaczego tę grupę podmiotów należy z góry wykluczyć z zakresu podmiotów ekonomii społecznej, choć jak wyżej wskazano statystyki przekonują o jej znaczącym potencjale.

Warto zauważyć, że w powyższym katalogu zostały wymienione podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą z natury (np. spółdzielnie socjalne), jak również podmioty, które mogą prowadzić działalność wyłącznie społeczną (np. fundacje, stowarzyszenia).

Podmioty ekonomii społecznej w myśl projektu mogą nie prowadzić żadnej działalności związanej z odpłatnością, tym samym nie odpowiadają temu, czym, jak twierdzi się, jest ekonomia społeczna. W przeciwnym razie ekonomia społeczna stawałaby się tożsama z trzecim sektorem, co podważałoby sens odrębnej regulacji, skoro obowiązuje obecnie ustawa o działalności

⁷⁹ Uzasadnienie..., s. 5.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 6.

pożytku publicznego i o wolontariacie, obejmująca podmiotowo organizacje pozarządowe i przedmiotowo pożytek publiczny. Ograniczenie się zatem wyłącznie do kryterium instytucjonalnego w proponowanym kształcie należałoby uznać za niewystarczające.

Ponadto w proponowanej regulacji przewidziano, że podmioty ekonomii społecznej mogą otrzymać status przedsiębiorstwa społecznego. Są nimi te podmioty ekonomii społecznej, które prowadzą działalność odpłatną pożytku publicznego, działalność gospodarczą lub inną działalność odpłatną. Tym samym projektodawca znalazł wspólne cechy, jakie powinny charakteryzować podmioty ekonomii społecznej, mogące uzyskać status przedsiębiorstwa społecznego. Tą cechą wspólną ma być jakaś forma odpłatności za usługi. Jednocześnie w projekcie nie przewidziano nowej formy, lecz status prawny, podobny do statusu organizacji pożytku publicznego.

Jak łatwo się zorientować, w projekcie następuje redefinicja pojęcia przedsiębiorstwa. Zgodnie z zaproponowaną definicją przedsiębiorstwem może być podmiot nieprowadzący działalności gospodarczej. Tak nie powinno być. Takie rozumienie przedsiębiorstwa odbiega od rozumienia działalności gospodarczej w polskim prawie, nawet jeśli w prawie europejskim czy prawie ochrony konkurencji istnieje szersze rozumienie tego pojęcia ze względu na cele niektórych regulacji.

W projekcie zaproponowano najpierw, by za podmioty ekonomii społecznej uznać wszystkie organizacje społeczne, niezależnie od tego, czy prowadzą jakąkolwiek działalność odpłatną, by następnie za przedsiębiorstwa społeczne uznać te, które w myśl kształtujących się pojęć są po prostu podmiotami ekonomii społecznej. To przesunięcie pojęciowe prowadzi do zamętu i przeczy pojęciowym ustaleniom dyskursu publicznego, języka naturalnego oraz intuicji prawniczej.

12. Podsumowanie i wnioski

Z dotychczas przeprowadzonej analizy danych statystycznych wynika, że nie ma do tej pory narzędzi pozwalających na zobrazowanie zjawiska ekonomii społecznej, choć nie wątpi się o jej istnieniu. Nie jest zatem ekonomia społeczna wyłącznie konstruktem ideowym, który kiedyś inkorporowany prawnie, stanie się dopiero w przyszłości częścią życia społecznego. Ekonomia społeczna już jest częścią życia społecznego.

Wysiłki poczynione na polu wyjaśnienia w piśmiennictwie, czym jest ekonomia społeczna, nie prowadzą do jednoznacznych rezultatów, choć stanowią ważny punkt odniesienia dla mogących obowiązywać w przyszłości regulacji prawnych. Z pewnością kryteria wyróżnienia ekonomii społecznej są owocem dotychczasowych przymiśleń doktrynalnych. Prawodawca, regulując ekonomię społeczną, powinien zatem brać pod uwagę kryteria aksjologiczne, instytucjonalne, sektorowe oraz zakresu działania (lokalność), a także odnieść się wyraźnie do celu zarobkowego. Inspirujące wydają się również spostrzeżenia dotyczące wyodrębnienia ekonomii solidarnej, co nastąpiło dopiero w dokumentach rządowych, a nie znalazło odzwierciedlenia w projekcie ustawy o ekonomii społecznej z 2021 r. Nie są natomiast satysfakcjonujące ustalenia dotyczące przedsiębiorstw społecznych oraz podmiotów ekonomii społecznej, raz utożsamianych, a raz rozróżnianych. Dopiero w projekcie ustawy o ekonomii społecznej dokonano wyraźnie takiego rozróżnienia, niesatysfakcjonującego jednakże z innych, wyżej wskazanych względów.

Biorąc pod uwagę wszystko, co do tej pory zostało powiedziane, należy przedstawić wnioski *de lege ferenda*, które mogą stanowić głos w dyskusji na temat przyszłych regulacji prawnych dotyczących ekonomii społecznej.

Wydaje się, że pojęcie ekonomii społecznej w miarę upływu lat co raz bardziej zawężano do celów reintegracyjnych, wiążąc ekonomię społeczną z każdą tego typu działalnością niezależnie od jej gospodarczego charakteru (patrz projekt z 2021 r.). Na początku jednak dla wielu autorów zupełnie oczywiste było, że ekonomia społeczna oznacza działalność gospodarczą realizowaną ze względów społecznych. Ta pierwotna myśl wydaje się w lepszym stopniu oddawać nowość i jakość zjawiska ekonomii społecznej, występującego w życiu gospodarczym. Jeśli zatem celem przyszłej regulacji byłoby dookreślenie ekonomii społecznej, to najlepiej byłoby ją zdefiniować przez odniesienie do kryterium aksjologicznego (wszelka działalność społeczna – tak jak ma to miejsce w przypadku fundacji i stowarzyszeń lub też działalność pożytku publicznego). Następnie kryterium dookreślającym byłoby kryterium sektorowe, wyraźnie zawężające ekonomię społeczną do sektora prywatnego, a więc z wykluczeniem udziału podmiotów zależnych od władzy państwowej, uznając że ekonomia społeczna stanowi wyraz aktywności obywatelskiej i odpowiedzialności uczestników życia publicznego za jakiś jego fragment. Wreszcie istotnym kryterium byłoby zawężenie ekonomii społecznej wyłącznie do działalności gospodarczej, a więc takiej, która jest zorgani-

zowana, ciągła, prowadzona we własnym imieniu oraz w celu zarobowym. To wykluczałoby z ekonomii społecznej organizacje społeczne prowadzące działalność odpłatną. Trzeba jednak pamiętać, że działalność odpłatna została odróżniona od zarobkowej właśnie w tym celu, by jej nie utożsamiać z działalnością gospodarczą.

Wydaje się, że przyszła regulacja mogłaby podążać za wyodrębnieniem ekonomii solidarnej, a więc podmiotów zorientowanych na cele reintegracyjne. Pozostałe kryteria należałoby jednak zachować takie, jak w przypadku ekonomii społecznej. Gdyby ustawodawca uznał, że istotniejszym dla niego kryterium wyróżnienia podmiotów niż czynnik ekonomiczny jest kryterium aksjologiczne, a więc reintegracja, to warto rozważyć rezygnację z dookreślenia „ekonomia” i punktem wyjściem uczynić pojęcia np. organizacji solidarnościowych lub podmiotów reintegracji społecznej. Nie ma powodu, by nadużywać „ekonomii” do określania czegoś, co nie wydaje się nią być.

Tak sformułowane dookreślenia ekonomii społecznej i solidarnej prowadzą do wniosku, że podmiotami ekonomii społecznej powinny być podmioty posiadające zdolność prawną, które mają z pewnością cechę nadrzędnego celu społecznego oraz prowadzenia działalności gospodarczej z ograniczeniami dotyczącymi przeznaczania zysku na inne cele niż społeczne (tak jak dzieje się to np. w stowarzyszeniach i fundacjach). Dalsze doprecyzowania można wyobrazić sobie na poziomie określenia albo statusu prawnego przedsiębiorstwa społecznego, albo odrębnej formy organizacyjnoprawnej przedsiębiorstwa społecznego. Do takich uszczegółowień mógłby należeć wymóg partycypacyjnego zarządzania. Wydaje się, że stawianie wymogu zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym wobec przedsiębiorstwa społecznego zbliżałoby go podmiotu ekonomii solidarnej. Jeśli taki byłby zamiar ustawodawcy, to należałoby, być może, właśnie tę kategorię prawną wyróżnić, a nie przedsiębiorstwa społeczne. Ważnym jednak dookreśleniem przedsiębiorstwa społecznego powinno być prowadzenie działalności gospodarczej. Należałoby założyć, że zarówno podmioty ekonomii społecznej, jak i przedsiębiorstwa społeczne działają na rynku jako profesjonaliści, wobec których prawo przewiduje takie wymogi, jak wobec pozostałych przedsiębiorców.

Powyższe uwagi mogą narazić się na zarzut nazbyt symplifycznego ujęcia, ale sądzę, że wobec wymogów stawianych prawu w ogóle zarzut ten byłby niestosowny. Proste jest jasne. A jasne jest to, co często odpowiada pierwszej intuicji językowej czy językowi naturalnemu. Zabiegi doprecyzo-

wujące nie powinny zmierzać do tego, by przez „społeczne” rozumieć wyłącznie „reintegracyjne”, a przez „przedsiębiorstwo” podmiot, który może nie być przedsiębiorcą w myśl prawa publicznego gospodarczego.

Adam Szafrński

Bibliografia

- BLICHARZ J., *Ekonomia społeczna jako forma aktywności społecznej* [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne i kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017.
- BRZOSOWSKA J., *Spółdzielnia jako podmiot ekonomii społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- Ekonomia społeczna. Teoria i praktyka przedsiębiorczości społecznej*, red. E. Brzuska, I. Kukulak-Dolata, M. Nyk, Warszawa 2017.
- FRĄCZEK P., *Szkic do historii ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2006.
- FRĄCZEK P., *Ekonomia społeczna – szerokie spojrzenie*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- HAUSNER J., *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- HAUSNER J., LAURISZ N., MAZUR S., *Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja* [w:] *Zarządzanie podmiotami ekonomii społecznej*, red. J. Hausner, Kraków 2006.
- IZDEBSKI H., *Czym jest ekonomia społeczna?*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- KARWIŃSKA A., *Przedsiębiorstwo społeczne w perspektywie socjologicznej*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2).
- KURASZKO I., ROK B., *Społeczna odpowiedzialność biznesu i ekonomia społeczna*, Warszawa 2007.
- KRÓLIKOWSKA A., *Czy nadal potrzebujemy wspólnego szyldu*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- KWAŚNICKI W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.
- MAŁECKA-ŁYSZCZEK M., *Przedsiębiorstwa społeczne – zarys problematyki prawnej*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2).
- POLANYI K., *Wielka transformacja*, Warszawa 2010.

- POSTRZELNIK J., *W Warszawie powstanie wyjątkowy sklep socjalny. Kupimy tam chleb za 50 groszy i masło za 2 złote*, Nasze Miasto z 28 marca 2021 r., <https://warszawa.naszemiasto.pl/w-warszawie-powstanie-wyjatkowy-sklep-socjalny-kupimy-tam/ar/c1-8100537> (dostęp: 15 lipca 2021 r.).
- RECHULICZ M., *Stowarzyszenie jako przedsiębiorstwo społeczne*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2).
- Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, red. K. Grunwald, A. Langer, Baden-Baden 2018.
- SIENICKA A., *Społeczny projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2008, nr 1 (2).
- SKĄPSKA G., *Społeczeństwo obywatelskie: kontekst i płaszczyzny funkcjonowania*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- SZOPA B., *Od redakcji*, „Ekonomia Społeczna” 2007, nr 1 (1).
- WYGNAŃSKI K., FRĄCZAK P., *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, Warszawa 2006.

SUMMARY

Legal methods of determining the social economy phenomenon

Social economy is a phenomenon related to a civil society, not a legal construct. As such, it can be observed using statistical methods. The results of the research, however, are not satisfactory, as the proper measurement criteria have not been created yet. However, there is no doubt that the social economy is now part of the social reality. The representatives of social sciences have tried to describe this phenomenon. The author summarizes over 15 years of discussions on the basic concepts of social economy, social economy entities and social enterprise. It hypothesizes that the first of these concepts can be described using four criteria: normative, institutional, sectoral and local. Moreover, he believes that the understanding of social economy entities and social enterprises is not obvious and constitutes a postulate rather than a description of reality. The first government project on the social economy comes from 2011, the second from 2021. The author describes each of them and then criticizes them. The analysis ends with the conclusion that the definitions of the social economy, social economy entity and social enterprise should be simple, refer to natural language and doctrinal findings. The author uses the method in which he refers to the state of knowledge about social reality, included in public statistics, then analyzes the existing terminological findings in the doctrine and included in draft normative acts, in order to finally propose his own clarifications. He concludes that the social economy is something that really occurs in economic life. Therefore, the law should refer to it on the basis of the existing conceptual framework. Therefore, the social economy should be understood as part of economic life, but with social goals, and a social enterprise should be understood as an entrepreneur pursuing statutory social goals.

Adam Szafrąński, habilitated doctor of legal sciences, professor at the Department of Administrative Economic and Banking Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw. Member of the board of the Association for the Promotion of Culture and Science, running the Academic Center „Przy Filtrowej” - a third sector entity. In 2007, he was the President of the Energy Regulatory Office. In 2007-2011, head of the Legislative Analyzes Department of the Sejm Analysis Bureau at the Chancellery of the Sejm. He specializes in the issues of public economic law, including energy law; ORCID: 0000-0002-9151-2233.

Anna Haładyj, dr hab. nauk prawnych, prof. uczelni, radca prawny praktykujący w obszarze prawa ochrony środowiska, w tym zwłaszcza gospodarki odpadami. Autorka ponad 100 publikacji naukowych w językach polskim, angielskim i niemieckim, laureatka stypendium MNiSW dla wybitnego młodego naukowca zatrudnionego na uczelni, stypendystka Fundacji im. Nowickiego i Deutsche Bundesstiftung Umwelt; ORCID: 0000-0002-8827-3657.

Oskar Bodanka, absolwent Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II w Lublinie. W trakcie studiów koordynował działanie Sekcji Cywilnej KNiSP KUL. Doktorant Szkoły Doktorskiej KUL, dyscyplina – nauki prawne. Prawnik praktykujący w obszarach prawa prywatnego i publicznego prawa gospodarczego. Dotychczasowe doświadczenie zdobył, pracując w departamencie prawnym MSWiA, sądach, kancelariach oraz jako wolontariusz Poradni Prawnej Stowarzyszenia Ars Legis im. św. Iwo Helory w Lublinie i w Uniwersyteckiej Poradni Prawnej KUL; ORCID: 0000-0002-2304-0422.

Oboje autorzy wnieśli równy wkład w powstanie niniejszego artykułu.

ARTYKUŁY

Status jednoosobowego przedsiębiorstwa w spadku a zezwolenia odpadowe – które wartości podlegają ochronie?

Anna Haładyj, Oskar Bodanka

1. Wprowadzenie

Sukcesja to instytucja wywodząca się z prawa prywatnego. Dopuszcza ona do następstwa praw poprzednika na mocy określonego zdarzenia prawnego, przy czym – zgodnie z zasadą *nemo plus iuris* – nabywca nie może uzyskać więcej praw niż przysługiwało poprzednikowi. Tym samym uzyskuje on to prawo ze wszystkimi ograniczeniami, które występowały u poprzednika. Nabycie może mieć charakter syngularny – na mocy jednego zdarzenia prawnego następca uzyskuje jedno prawo indywidualne (czego przykład stanowią sprzedaż, zamiana czy darowizna) lub charakter uniwersalny – na mocy jednego zdarzenia prawnego podmiot uzyskuje całość praw stanowiących majątek lub wyodrębnioną część majątku innego podmiotu (np. dziedziczenie lub nabycie całości lub części spadku od spadkobiercy na podstawie umowy). Natomiast wątpliwości wywołuje możliwość odpowiedniego stosowania przepisów o sukcesji do praw i obowiązków wyłączonych z obrotu (*ius extra commercium*)¹. Jako argument przeciwko sukcesji (syngularnej oraz uniwersalnej) wskazuje się klasyczny podział metody regulacji na cywilnoprawny (równorzędność podmiotów) charakter stosunku prawnego oraz administracyjnoprawny (nadrzędność jednego podmiotu nad drugim) charakter stosunku prawnego². Jednocześnie należy zauważyć, że jurysprudence wypracowała dopuszczalność sukcesji praw i obowiązków publicznych, której skutek jest identyczny jak w przypadku sukcesji prywatnoprawnej, różnica dotyczy jednak „procedury” przechodzenia praw³. Przykładowo, w przypadku

1 Tak SN w wyr. z dnia 8 maja 1998 r., (III RN 34/98, Lex nr 34019).

2 Zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2020, s. 23–30.

3 Zob. E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009 s. 191–192; wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2011 r., (II SA/Wr 658/10, Lex nr 994102).

cesji przedsiębiorstwa na rzecz innego podmiotu prawa i obowiązki publiczno-prawne mogą wygasnąć z mocy prawa, ponieważ sytuacja ta jest równoznaczna ze zrzeczeniem się praw i obowiązków przyznanych w decyzji administracyjnej. Jednocześnie przepisy szczególne mogą przewidywać zmianę podmiotową adresata decyzji. Dopuszczalna jest również sukcesja administracyjna w ramach sukcesji uniwersalnej z mocy prawa – np. w sytuacji łączenia się osób prawnych (art. 494 i n. k.s.h.). Z mocy art. 494 § 1 k.s.h. spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej albo spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, a więc sukcesja administracyjna dochodzi do skutku z dniem połączenia⁴. Oznacza to, że sukcesja administracyjna może się dokonywać, choć na szczególnych zasadach.

M. Miemiec uznaje, że następstwo prawne (sukcesja) w prawie administracyjnym polega na wstąpieniu danego podmiotu w prawa i obowiązki innego podmiotu. Mamy z nim do czynienia, gdy „jeden adresat działań administracji przejmuje prawa i obowiązki o charakterze administracyjnym drugiego”⁵. W piśmiennictwie podkreśla się, że omawiana instytucja w prawie administracyjnym dopuszczona jest wyjątkowo i musi bezsprzecznie wynikać z przepisów prawa⁶, a brak kodyfikacji przepisów ogólnych prawa administracyjnego uniemożliwia odwołanie do zasad regulujących następstwo praw i obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym. Jednocześnie w doktrynie podkreśla się, że wprowadzenie stosunek materialnoprawny ma charakter osobisty, co oznacza, że publiczne prawa i obowiązki pozostają trwale związane z tą osobą, dla której zostały ustanowione⁷, jednak analiza orzecznictwa pozwala na uznanie, że od zasady, iż w stosunkach publicznoprawnych nie ma następstwa prawnego, istnieją wyjątki⁸. Ustalenie to potwierdzają także wypowiedzi prawodawcy, który w kilku przypadkach wprost wprowadza możliwość przeniesienia na innego adresata ustaleń płynących z decyzji administracyjnych (zob. np.: art. 63 ust. 5 ustawy

4 Zob. wyr. WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2014 r., (VI SA/Wa 3143/13, Lex nr 1816357).

5 M. Miemiec, *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1990, nr 26, s. 27.

6 Zob. I. Sierpowska, *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 135 i przywołana tam literatura przedmiotu.

7 Zob. B. Walawski, *Pozwolenia i koncesje w prawie polskim*, Wilno 1939, s. 50 i n.

8 Zob. wyr. SN z dnia 9 grudnia 2004 r., (II CK 132/04, Lex nr 163303); zob. też J. Jakubowicz, *Ewolucja stanowiska ustawodawcy w zakresie następstwa prawnego w prawie publicznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 4 (rok LXXVI), *passim*.

z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹, art. 40 ustawy – Prawo budowlane¹⁰, art. 72a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹ czy art. 36 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze¹²). Co do zasady jednak skutkiem osobistego charakteru stosunków administracyjnoprawnych, poza założeniem (względny) o ich nieprzenoszalności, jest także wygaśnięcie takich stosunków po śmierci adresata aktu, co rodzi szczególne problemy na gruncie sukcesji uniwersalnej regulowanej przepisami prawa cywilnego. W przypadku sukcesji pod tytułem ogólnym majątek zmarłego, który obejmować może przedsiębiorstwo prowadzone jako jednoosobowa działalność gospodarcza, przeniesiony zostaje na podstawie jednego zdarzenia prawnego na określoną osobę (osoby): spadkobierców. Wówczas prawa majątkowe wchodzące w skład majątku podlegającego sukcesji uniwersalnej przechodzą na następcę. Rodzi to pytanie o możliwość przejścia w ramach sukcesji uniwersalnej także decyzji administracyjnych, czyli następstwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego. Częściowo rozwiązanie tego problemu daje ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwa osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw z dnia 5 lipca 2018 r.¹³. Podstawowym celem tej regulacji jest zapewnienie przedsiębiorcom będącym osobami fizycznymi warunków do zachowania ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa po ich śmierci, przy uwzględnieniu, że przedsiębiorstwo należy

9 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846.).

10 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351; z 2022 r. poz. 88.). Więcej na temat przeniesieniu decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę *inter vivos* zob. K. Szynalska, P. Jarzyński, J. Czajkowska, *Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy* [w:] *Inwestycje budowlane w praktyce*, red. P. Jarzyński, Warszawa 2022, s. 52 i n.

11 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, 1260, 1261, 1783, 1846.); zob. też K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587347092/613981/gruszecki-krzysztof-komentarz-do-ustawy-o-udostepnianiu-informacji-o-srodowisku-i-jego-ochronie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 3 października 2022 r.).

12 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, 1261, 1504.); zob. też G. Klimek, *Komentarz do artykułu 36 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze* [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 197–203.

13 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (poz. 1629; t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 170.).

postrzegać jako dobro prawne, mające nie tylko wartość majątkową i gospodarczą, lecz także społeczną¹⁴. Finalnie, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, „celem ustawy jest stworzenie ram prawnych dla płynnej kontynuacji działalności wykonywanej wcześniej przez zmarłego przedsiębiorcę – osobę fizyczną po jej śmierci, do czasu ustalenia następców prawnych przedsiębiorcy i rozstrzygnięcia o dalszych losach przedsiębiorstwa. Ustawa reguluje w związku z tym zasady tymczasowego zarządzania przedsiębiorstwem po śmierci przedsiębiorcy, który wykonywał we własnym imieniu działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEIDG, oraz kontynuowania działalności gospodarczej wykonywanej z wykorzystaniem tego przedsiębiorstwa” – w okresie od chwili śmierci przedsiębiorcy do dnia wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego albo wygaśnięcia uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego. Przytoczony fragment uzasadnienia oznacza, że prawodawca dostrzega społeczną, gospodarczą i finansową wartość związaną z ciągłością prowadzenia działalności gospodarczej, ustanawiając ochronę przedsiębiorstwa „w spadku”, co motywuje zarówno bezpieczeństwem prawnym kontrahentów, pracowników czy innych osób trzecich, których relacja zawodowe powiązane były z przedsiębiorcą, jak i spadkobierców, którzy nabywając przedsiębiorstwo po czasochłonnym i długotrwałym procesie sądowym, mogą mieć problem z odbudowaniem jego renomy, utrzymaniem lub odzyskaniem klientów, współpracowników i pracowników. Oznacza to, że ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej po śmierci przedsiębiorcy stanowi wartość, której prawodawca nadaje preferencje w systemie wartości tworzących aksjologiczne podstawy systemu prawa. Jest to zjawisko obecne także poza granicami Polski – wiele współczesnych państw wspiera rozwój *family business*, tworząc uwarunkowania prawne do zrealizowania planowej sukcesji, zwłaszcza w przypadku podmiotów gospodarczych kwalifikowanych prawnie i gospodarczo jako mali lub mikroprzedsiębiorcy¹⁵. Jednocześnie jednak nie jest to – rzecz oczywista – jedyna wartość podlegająca ochronie w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej z perspektywy prawa publicznego gospodarczego *per se*, ale także z perspektywy innych działów prawa. Do innych wartości, których ochrona

14 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, druk sejmowy nr 2293, Sejm VIII kadencji, s. 8.

15 Zob. J. Dobkowski, *Przejście na spadkobiercę uprawnień przedsiębiorcy w przedmiocie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych*, „Civitas et Lex” 2015, nr 4, s. 34.

ustanawiana jest zgodnie z wytycznymi płynącymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁶, należy m.in. ochrona środowiska¹⁷, ograniczająca wolność prowadzenia działalności gospodarczej, obejmująca *inter alia* obowiązek uzyskania zezwolenia lub pozwolenia na prowadzenie działalności, która wpływa na środowisko. Oznacza to ryzyko zaistnienia kolizji chronionych przez prawodawcę wartości – dla potrzeb niniejszego opracowania dokonujemy wyboru ograniczenia wolności działalności gospodarczej, które stanowi konieczność uzyskania zezwolenia (zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców¹⁸), a za przykład takiego zezwolenia jako przedmiot analiz wybieramy zagadnienie tzw. zezwolenia odpadowego, tj. zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów¹⁹. Wobec tak zdefiniowanej kolizji dwu wartości (wartości, którą stanowi konieczność uzyskania zezwolenia warunkującego prowadzenie działalności, udzielanego przedsiębiorcy po spełnieniu określonych kryteriów, w tym osobistych, oraz wartości, którą stanowi sukcesja zezwoleń i innych decyzji przewidziana przepisami ustawy o zarządzie sukcesyjnym) stawiamy tezę o konieczności nadania pierwszeństwa wartościom służącym ochronie środowiska, jako warunkującym prowadzenie działalności gospodarczej, wobec innych wartości chronionych przez prawodawcę.

2. Ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej jako wartość publicznego prawa gospodarczego

Szczególną wartością chronioną przez przepisy publicznego prawa gospodarczego jest interes przedsiębiorcy. Interes ten wynika z wartości, jaką jest wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Wartość ta ma umocowanie

16 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

17 Zob. A. Brzezińska-Rawa, *Ochrona wartości wysoko cenionych w działalności gospodarczej* [w:] *Węzłowe problemy oddziaływania państwa na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki z perspektywy różnych dziedzin prawa*, red. A. Brzezińska-Rawa, D. Sylwestrzak, Toruń 2015, s. 12.

18 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162, 2105; z 2022 r. poz. 24, 974, 1570.).

19 Pamiętając jednocześnie, że zgodnie z art. 41 ust. 5 u.o., działalność wymagająca uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów może być, na wniosek posiadacza odpadów, objęta jednym zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

konstytucyjne – w literaturze podkreśla się, że jest ona aksjologicznie powiązana z przyrodzoną godnością człowieka (art. 20, 22, i 31 ust. 3 Konstytucji)²⁰. Ponadto z prowadzeniem działalności gospodarczej powiązane są również wartości takie jak: własność, ochrona własności, wolność gospodarcza, bezpieczeństwo obrotu (ochrona wszystkich uczestników rynku), zaufanie do przedsiębiorcy, bezpieczeństwo publiczne. Natomiast w sytuacji śmierci przedsiębiorcy jednoosobowego, który we własnym imieniu wykonywał działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEIDG, zasadniczym prawnym instrumentem ochrony interesu przedsiębiorcy stała się ustawa z dnia 5 czerwca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw. Wykładnia celowościowa przepisów ustawy o zarządzie sukcesyjnym prowadzi do wniosku, że wartością, która podlega ochronie i legła u podstaw utworzenia instytucji prawnej zarządu sukcesyjnego, jest ciągłość działalności gospodarczej. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przywołano pogląd M. Szczepkowskiej, zgodnie z którym „firmy rodzinne lepiej radzą sobie w trakcie kryzysu gospodarczego i charakteryzują się «większą przeżywalnością» dzięki m.in. silniejszej motywacji jej pracowników. Właściciele utożsamiają się ze swoim przedsiębiorstwem, podejmując zdwojone wysiłki, aby odnieść sukces i zapobiec niepowodzeniu”²¹. Wobec tego z interesem przedsiębiorcy jednoosobowego został skorelowany interes spadkobierców, a także osób trzecich – kontrahentów. Pogląd o istnieniu wartości, którą stanowi ciągłość działalności gospodarczej, wzmacnia też wykładnia systemowa instytucji zawartych w innych aktach prawnych, do których należy zwłaszcza zasada ciągłości firmy z art. 43⁷ § 1 k.c. – gdy działalność gospodarcza osoby fizycznej jest kontynuowana przez inną osobę fizyczną będącą jej następcą prawnym oraz zasada ciągłości – i kontynuacji działalności z art. 5 ustawy o rachunkowości²², przewidującego procedurę zachowania ciągłości polityki rachunkowości działalności gospodarczej w niezmnieszonej istotnie zakresie. Kryteria weryfikacyjne ciągłości działalności gospodarczej z perspektywy ustawy o rachunkowości stanowiąc będą poziom przychodów, wielkość zatrudnienia i wysokość majątku

20 Zob. M. Zdyb, *Podstawowe zasady (standardy) ładu gospodarczego w świetle ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13 (dodatek), s. 1008–1009.

21 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, druk sejmowy nr 2293, Sejm VIII kadencji, s. 3.

22 Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, 2105, 2106; z 2022 r. poz. 1488.).

przedsiębiorstwa²³. Innymi słowy, ciągłość działalności gospodarczej oznacza prowadzenie działalności w niezmienionym istotnie kształcie, w tym utrzymanie jej na dotychczasowym poziomie, niezależnie od tego, czy działalność tę prowadzi przedsiębiorca, zarządca sukcesyjny czy jego spadkobiercy.

Uznajemy, że z chwilą uchwalenia ustawy o zarządzie sukcesyjnym i powołaniem instytucji zarządu sukcesyjnego prawodawca dał wyraz potrzebie ochrony wartości, którą stanowi ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej, w przypadku przedsiębiorcy jednoosobowego wykraczająca poza zdarzenie prawne, które stanowi jego śmierć. Wniosek taki wyprowadzamy na podstawie reguł wykładni autentycznej, bazując przede wszystkim na badaniu treści uzasadnienia do projektu ustawy. Jednocześnie jednak wywody dotyczące ochrony wartości, którą stanowi ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej, zderzyć należy z przepisami określającymi warunki prowadzenia działalności objętej zezwoleniem.

3. Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej

Zezwolenie stanowi rozpowszechniony akt reglamentacji administracyjnej. Jest to „zwykły” instrument, z którego korzysta ustawodawca zgodnie z wymogami proporcjonalności wynikającymi z przywoływanego powyżej art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jego uzyskanie daje przedsiębiorcy prawną możliwość wykonywania działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu²⁴. W orzecznictwie podkreśla się, że zezwolenie jest „decyzją administracyjną, aktem publicznoprawnym, jego przedmiotem jest udzielenie uprawnień publicznoprawnych, regulowanych przepisami prawa publicznego, ukierunkowanymi na ochronę interesu publicznego”²⁵. Oczywiście każda forma reglamentacji w polskich warunkach ustrojowych stanowi wyjątek od reguły, którą jest wolna działalność gospodarcza²⁶, dlatego też każde zezwolenie wymaga podstawy ustawowej, a wszelkie związane

23 Zob. A. Helin, *Ustawa o rachunkowości. Komentarz do artykułu 5*, Legalis 2017, nb. 8.

24 Zob. J. Gola, *Komentarz do artykułu 41 ustawy Prawo przedsiębiorców* [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. L. Bielecki, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, J. Gola, Warszawa 2019, s. 178.

25 Wyr. NSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2007 r., (II OSK 350/06, Lex nr 344615).

26 Zob. P. Tracz, *Komentarz do artykułu 41 ustawy – Prawo przedsiębiorców* [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 265–266.

z nim nakazy i zakazy należy interpretować ściśle, z wyłączeniem możliwości wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń wobec przedsiębiorcy, w drodze analogii czy domniemania obowiązków. Związany charakter decyzji wydawanych w sprawach zezwoleń podkreślono w regulacji prawa przedsiębiorców²⁷, zgodnie z którą organ zezwalający udziela zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej przedsiębiorcy spełniającemu wymagane prawem warunki uzyskania zezwolenia.

Funkcją zezwoleń jest dokonanie przez organ uprzedniej kontroli tego, czy przedsiębiorca przystępujący do wykonywania działalności związanej z koniecznością zachowania pewnych ustawowych wymogów w rzeczywistości je spełnia²⁸. Co do zasady decyzja w sprawie zezwolenia ma charakter związany, tj. jej treść jest uwarunkowana spełnieniem ustawowo określonych przesłanek, które nie pozostawiają organowi wyboru rozstrzygnięcia ani swobodnej oceny stanu faktycznego²⁹. W przeciwieństwie do koncesji każdy, kto spełnia ustawowe wymogi, z zasady ma prawo otrzymać zezwolenie³⁰. Dopuszczenie do działalności reglamentowanej w tej formie stanowi zatem publiczne prawo podmiotowe zainteresowanego przedsiębiorcy.

W literaturze zwraca się często uwagę, że otrzymanie zezwolenia jest prawem wnioskodawcy. Wielu autorów podkreśla też, że obowiązek uzyskania zezwolenia wprowadza się najczęściej ze względów przedmiotowych. Chodzi bowiem o zapewnienie, by czynności składające się na działalność gospodarczą były wykonywane w sposób niezagrożący dobrom prawnie chronionym³¹, co oznacza, że może mieć ono charakter aktu rzeczowego (o czym piszemy poniżej). Przesłanki dotyczące udzielania zezwoleń rzadziej wiążą się z określeniem bezpośrednio wymagań podmiotowych, chociaż często ograniczenia przedmiotowe skutkują również utrudnieniem dostępu do określonej działalności dla niektórych osób³². W literaturze podkreśla się, że warunki wykonywania działalności, które nawiązują do cech podmiotowych, w większym stopniu

27 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.).

28 Zob. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 213.

29 Zob. J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014, s. 32.

30 Zob. *ibidem*.

31 Zob. D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, *passim*.

32 Zob. J. Sznajder, *Swoboda działalności gospodarczej* [w:] *Prawo gospodarcze. Kompendium*, red. J. Olszewski, Warszawa 2013, s. 11; tak również C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 369.

zagrożają zasadzie równości i zasadzie wolności gospodarczej³³, ale nie można nie dostrzec, że ich *ratio legis* wynika w znacznej mierze z konieczności zagwarantowania ochrony innym przedmiotom ochrony, *ergo* istnieją wartości nakładające potrzebę o jej ograniczenia³⁴. Na tym tle warto podkreślić, że zezwolenie uznawane jest co do zasady za akt osobowy, co odróżnia je od aktów rzeczowych oraz aktów pośrednich (osobowo-rzeczowych). Akt administracyjny osobowy ma na celu ukształtowanie sytuacji prawnej określonej osoby w oderwaniu od elementów rzeczowych. Dochodzi tutaj do ukształtowania za pomocą tego aktu uprawnień (praw i obowiązków) o charakterze *stricto* osobistym, czyli takich, które są związane z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, w tym szczególnych kwalifikacji lub umiejętności³⁵. Akty osobiste są typowe dla prawa administracyjnego i – jak pisze S. Kasznica – publiczne prawa i obowiązki pozostają trwale związane z tą osobą, dla której zostały ustanowione. W zasadzie są nieprzenoszalne i nie ma co do nich następstwa prawnego. Zmiana osoby pociąga za sobą zmianę stosunku³⁶, istotą tego aktu jest bowiem jednostronne określenie, przez kompetentny organ administracyjny, praw oraz obowiązków zindywidualizowanego adresata w konkretnej sytuacji i na podstawie konkretnego stanu prawnego³⁷. Zatem „osobisty charakter będą miały takie decyzje, o których wydaniu decydować będą nie tylko osobiste przymioty (umiejętności) danej osoby, ale i kwalifikacje, **mimo że w jakimś stopniu są one związane z wykonywaną przez przedsiębiorcę działalnością gospodarczą, bo umożliwiają jej podjęcie i prowadzenie**”³⁸ [podkreślenie – O.B.,

33 Zob. *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 224–225.

34 Zob. B. Krzyczkowski, *Pozwolenia i zezwolenia z zakresu prawa ochrony środowiska – uwagi terminologiczne*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2008, nr 3, s. 19.

35 Zob. A. Matan, *Akt administracyjny „osobowo-rzeczowy”. Zagadnienie następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2008, s. 113.

36 Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 135.

37 Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 183.

38 S. Babiarsz, *Komentarz do artykułu 36 ustawy o zarządzie sukcesyjnym [w:] Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej. Komentarz*, red. S. Babiarsz, M. Jaśniewicz, [https://sip.lex.pl/#/commentary/587862450/659890/babiarz-stefan-red-zarząd-sukcesyjny-przedsiębiorstwem-osoby-fizycznej-komentarz?keyword=%22mia%C5%82y%20takie%20decyzje,%20o%20kt%C3%B3rych%20wydaniu%20decydowa%C4%87%20b%C4%99d%C4%85%20nie%20tylko%20osobiste%20przymioty%20\(umiej%C4%99tno%C5%9Bci\)%20danej%20osoby,%20ale%20i%20kwalifikacje%22&cm=SFIRST](https://sip.lex.pl/#/commentary/587862450/659890/babiarz-stefan-red-zarząd-sukcesyjny-przedsiębiorstwem-osoby-fizycznej-komentarz?keyword=%22mia%C5%82y%20takie%20decyzje,%20o%20kt%C3%B3rych%20wydaniu%20decydowa%C4%87%20b%C4%99d%C4%85%20nie%20tylko%20osobiste%20przymioty%20(umiej%C4%99tno%C5%9Bci)%20danej%20osoby,%20ale%20i%20kwalifikacje%22&cm=SFIRST) (dostęp: 1 października 2022 r.).

A.H.]. Jak jednak zwraca się uwagę w doktrynie, „osobisty charakter tych decyzji nie oznacza z góry niedopuszczalności przeniesienia z nich uprawnień, ale następcą prawny musi spełniać przesłanki uzyskania takiej decyzji (kwalifikacje potwierdzone egzaminem, niekaralność, wiek itp.)”³⁹. Administracyjny akt rzeczowy z kolei jest skierowany do rzeczy w tym znaczeniu, że przedmiotem regulacji aktu będzie status prawny rzeczy kształtowany w oderwaniu od statusu jej właściciela (posiadacza, dysponenta). Status prawny rzeczy będzie skutkował wobec każdego podmiotu dysponującego tą rzeczą, ale też wobec innych podmiotów (tzn. innych niż adresaci aktu), stykających się z tą rzeczą, a tym samym z jej szczególnym statusem prawnym. Będą one zobowiązane status ten respektować. Rzeczą ma szczególne właściwości, indywidualizujące ją w sposób wyraźny i wyróżniające ją spośród innych rzeczy. Inne rzeczy, nawet tego samego rodzaju (gatunku), właściwości tych nie posiadają. Te szczególne właściwości tkwią w samej rzeczy, wynikają z jej istoty (charakteru), nie mogą być jej przydane wolą właściciela (posiadacza, dysponenta) ani też wolą innych osób czy organów administracji⁴⁰. Szczególne właściwości rzeczy mogą wiązać się z pewnymi zagrożeniami (niebezpieczeństwem), jakie rzecz stwarza lub może stwarzać dla wartości chronionych prawem publicznym (zwłaszcza takich jak: zdrowie i życie ludzi, ochrona środowiska, porządek publiczny) albo też ze względu na konieczność respektowania tego rodzaju wartości (np. pewność obrotu gospodarczego). Wymaga ona szczególnego traktowania przez ustawodawcę. Ze szczególnymi właściwościami rzeczy prawodawca wiąże określone konsekwencje prawne. Konsekwencje te są określane w drodze aktu administracyjnego przyjmującego postać decyzji administracyjnej. Owe konsekwencje prawne oznaczają nadanie rzeczy szczególnego statusu prawnego w drodze aktu stosowania prawa (decyzji). Inne rzeczy tego rodzaju (gatunku) statusu takiego nie posiadają⁴¹. Status ten skutkuje *erga omnes*⁴². Klasycznym przykładem rzeczowych aktów administracyjnych jest wpis nieruchomości do rejestru zabytków – skuteczny wobec każdorazowego właściciela zabytku⁴³. Doktryna jest również skłonna uznać za taki akt postanowienie

39 S. Babiarz, *op. cit.*

40 Zob. A. Matan, *op. cit.*, s. 113.

41 Zob. E. Szczygłowska, *op. cit.*, s. 160–161.

42 Zob. wyr. WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2009 r., (VIII SA/Wa 440/08, Lex nr 569137).

43 Zob. wyr. NSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2013 r., (II OSK 1841/11, Lex nr 1358415); zob. także E. Szczygłowska, *op. cit.*, s. 160.

uzgadniające operat przeciwpożarowy dotyczący zasad ochrony przeciwpożarowej miejsca magazynowania odpadów, wydany dla zbierającego lub przetwarzającego odpady⁴⁴. Postanowienie takie, co istotne z punktu widzenia dalszych rozważań, stanowi niezbędny załącznik wniosku o wydanie zezwolenia odpadowego. Ponieważ akty administracyjne rzeczowe określają status prawny danej rzeczy czy obiektu mogą one podlegać sukcesji administracyjnoprawnej⁴⁵.

Z kolei akty administracyjne pośrednie (osobowo-rzeczowe) mają cechy zarówno aktów osobowych, jak i aktów rzeczowych. Ich charakterystyka polega na tym, że określają pewne prawa i obowiązki adresata w stosunku do ściśle określonej rzeczy. Związek praw i obowiązków z rzeczą skonstruowany jest w ten sposób, że kiedy przestaje istnieć adresat albo rzecz, akt taki nie ma już podstawy, aby nadal obowiązywać w porządku prawnym. Należy zauważyć, że w ramach tego typu aktów rzecz odgrywa nieco inną rolę niż w przypadku aktów rzeczowych: w owej rzeczy lokuje się ośrodek wykonywania pewnych uprawnień administracyjnoprawnych, a w konsekwencji zarówno zniszczenie rzeczy, jak i utrata możliwości dysponowania tą rzeczą przez zainteresowanego (np. utrata tytułu prawnego do lokalu, w którym wnioskodawca zamierzał prowadzić sprzedaż napojów alkoholowych) powodują bezprzedmiotowość aktu (wygaśnięcie stosunku administracyjnoprawnego)⁴⁶. Skoro zaś co do zasady akty osobiste wygasają z dniem śmierci uprawnionego, a brak sukcesji syngularnej administracyjnoprawnej stanowiący zasadę następstwa prawnego w prawie administracyjnym może być zniesiony tylko przez pozytywny przepis prawa, *prima facie* wydawać się może, że zezwolenia – w odróżnieniu od takich decyzji, jak przywołane powyżej: decyzja o warunkach zabudowy, pozwolenie na budowę, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach czy koncesja górnicza – wygasają z chwilą śmierci uprawnionego i nie podlegają sukcesji. Wrażenie to jednak wymaga dalszych analiz w związku z dosłownym brzmieniem przepisu art. 36 u.z.s., zgodnie z którym „jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do decyzji związanych z przedsiębior-

44 Zob. D. Nosal, *Operat ppoz. i możliwość jego przeniesienia na inny podmiot*, <https://sozosphera.pl/odpady/operat-ppoz-i-mozliwosc-jego-przeniesienia-na-inny-podmiot/> (dostęp: 25 września 2022 r.).

45 Zob. S. Dudzik, *Zbycie przedsiębiorstwa a sukcesja praw i obowiązków wynikających z aktów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1994, s. 40.

46 Zob. W. Góralczyk, M. Górka, *Przeniesienie praw z aktu administracyjnego na przykładzie zezwolenia na prowadzenie apteki [w:] Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 287–288.

stwem, z wyłączeniem przypadków, gdy: 1) zgodnie z odrębnymi przepisami decyzja może zostać wydana wyłącznie wobec osoby fizycznej; 2) prawa i obowiązki wynikające z decyzji przechodzą z mocy prawa na następców prawnych przedsiębiorcy z chwilą jego śmierci”. Brzmienie tego przepisu otwiera dyskusję o następstwie prawnym w prawie administracyjnym m.in. wobec decyzji wydawanych w gospodarce odpadami (w tym tzw. zezwoleń odpadowych), wobec których nie milczenie, ale dopiero pozytywna wypowiedź prawodawcy („jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej”) wskazywałaby na brak sukcesji administracyjnoprawnej. W przypadku braku takiej wypowiedzi prawodawcy otwiera się droga do wykładni przepisów akceptującej taką sukcesję – skoro bowiem prawa i obowiązki wynikające z aktu osobistego mogą zostać przeniesione na inny podmiot, można założyć, że będą one także możliwe do objęcia sukcesją uniwersalną w przypadku śmierci przedsiębiorcy⁴⁷. W naszej ocenie nie nastąpi ona jednak bezwarunkowo, ale pod warunkiem (rozwiązującym) posiadania przez spadkobiercę indywidualnych cech umożliwiających jej dalsze prowadzenie.

4. Charakter prawny zezwolenia odpadowego po nowelizacji przepisów z 2018 r.

Koncepcyjnie zezwolenie odpadowe dotyczy tzw. działań na odpadach, obejmujących zbieranie⁴⁸ lub (i) przetwarzanie⁴⁹ odpadów, które prowadzone być mogą co do zasady (wyjątki określa art. 45 u.o.) tylko po jego uzyskaniu. Jak wynika z art. 41 ustawy o odpadach, prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia,

47 Zob. J. Trzewik, *Z problematyki przenoszenia praw i obowiązków z pozwoleń na korzystanie ze środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 1, s. 87 i n.

48 Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 34 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, 1250, 1726.) ilekroć w ustawie jest mowa o zbieraniu odpadów, rozumie się przez to gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów, o którym mowa w pkt. 5 lit. b.

49 Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach ilekroć w ustawie jest mowa o przetwarzaniu, rozumie się przez to procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie.

wydawanego w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy miejscowo, ze względu na miejsce prowadzenia działalności posiadacza odpadów, organ administracji: starostę, marszałka województwa lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Wniosek, poza „klasycznymi” elementami dotyczącymi osoby wnioskodawcy, w tym jego numeru NIP, oraz kwestii przedmiotowo dotyczących sposobów postępowania z odpadami (miejsce prowadzenia działalności, w tym miejsca magazynowania odpadów), wyszczególnienia rodzajów odpadów zbieranych lub przetwarzanych, opisu procesów i technologii oraz możliwości technicznych i organizacyjnych, a także ilości (mas) odpadów, wymaga w aktualnym stanie prawnym uzupełnienia o szereg załączników, do których należą, poza niezbędnymi decyzjami (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – jeśli są wymagane) i załącznikami o charakterze kwalifikowanym, jak operat przeciwpożarowy oraz postanowienie uzgadniające z powiatowym komendantem Państwowej Straży Pożarnej, także stosowne zaświadczenia i oświadczenia przedsiębiorcy. W przypadku osoby fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą obejmują one zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego, stwierdzające brak skazań tegoż przedsiębiorcy za konkretne przestępstwa – przestępstwa przeciwko środowisku lub przestępstwa, o których mowa w art. 163, art. 164 lub art. 168 w zw. z art. 163 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁵⁰. Drugą kategorię załączników dotyczących osobistego „statusu” przedsiębiorcy, stanowią oświadczenia, składane przezeń pod rygorem odpowiedzialności karnej z art. 233 Kodeksu karnego⁵¹. Obejmują one oświadczenia o tym, że w stosunku do posiadacza odpadów będącego osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą „w ostatnich 10 latach nie wydano ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów,

50 Art. 42 ust. 3a u.o.: „Do wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów oraz do wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów dołącza się: 1) zaświadczenie o niekaralności: a) posiadacza odpadów będącego osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, b) wspólnika, prokurenta, członka zarządu lub członka rady nadzorczej posiadacza odpadów będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej – za przestępstwa przeciwko środowisku lub przestępstwa, o których mowa w art. 163, art. 164 lub art. 168 w związku z art. 163 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny”.

51 Art. 42 ust. 3b u.o.: „Oświadczenia, o których mowa w ust. 3a pkt 3–5, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: «Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia». Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań”.

zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono co najmniej trzykrotnie administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194, w wysokości przekraczającej łącznie kwotę 150 000 zł⁵², oraz oświadczenie, że przedsiębiorca jednoosobowy nie podlegał ukaraniu, prawomocnym wyrokiem, za wykroczenia określone w art. 183, art. 189 ust. 2 pkt 6 lub art. 191 u.o.⁵³. Oznacza to, że weryfikacja braku skazań osoby fizycznej za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku oraz braku podlegania odpowiedzialności administracyjnej o konkretnym zakresie kwalifikacji stanowi ocenę osobistych kwalifikacji wnioskodawcy warunkujących uzyskanie zezwolenia odpadowego. Niespełnienie któregokolwiek z tych wymogów (tj. złożenie wyciągu z KRK potwierdzającego skazania za konkretne rodzaje przestępstw) lub udowodnienie złożenia fałszywych oświadczeń wiąże organ wydający decyzję do odmowy udzielenia zezwolenia odpadowego. Skutek taki wynika wprost z art. 46 ust. 1c i 1e pkt 2 u.o. Nowelizacja z dnia 20 lipca 2018 r.⁵⁴ wprowadziła także konieczność załączenia do wniosku o wydanie zezwolenia operatu przeciwpożarowego i uzgadniającego jego treść postanowienia uzgadniającego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej. Operat przeciwpożarowy zawiera warunki ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów, przygotowane na podstawie warunków wynikających z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów⁵⁵. Ustalenia operatu, zawierające uzgodnione dwukrotnie przez Komendanta PSP wymagania wynikające z warunków ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu budowlanego lub jego części bądź innego miejsca magazynowania odpadów, stanowią element zezwolenia odpadowego (art. 43 ust. 6a u.o.).

52 Co wynika wprost z art. 42 ust. 3a pkt 4 lit. a u.o.

53 Zob. art. 42 ust. 3a pkt 3 u.o.

54 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1592 z późn. zm.).

55 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 296.).

Uznać należy, że operat adresowany jest „do rzeczy”, tj. miejsca prowadzenia działalności, i będzie mógł zostać skutecznie złożony także przez nabywcę tytułu prawnego do miejsca prowadzenia działalności jako załącznik do wniosku o wydanie zezwolenia⁵⁶. Z perspektywy nowych kryteriów udzielenia zezwolenia odpadowego wartością, którą chroni prawodawca, jest zmniejszenie ryzyk środowiskowych w gospodarce odpadami (zmniejszenie ryzyka pożarów), zmniejszenie zjawiska szarej strefy w tym obszarze i ostatecznie – choć nie jest to powód wyrażany *per se* w uzasadnieniu do projektu nowelizacji – ochrona środowiska przed niewłaściwym postępowaniem z odpadami⁵⁷. Jednak jednym ze skutków przyjęcia tej nowelizacji jest także konieczność uznania, że zezwolenie odpadowe, uznawane dotąd za akt osobisty⁵⁸, staje się aktem osobisto-rzeczowym, możliwym do przeniesienia na inny podmiot pod warunkiem spełniania przez jego nowego adresata „kwalifikacji osobistych”, rozumianych jednak w sposób specyficzny – nie jako osobiste umiejętności czy kwalifikacje potwierdzane stosowanymi dokumentami (egzamin, certyfikaty, wykształcenie, doświadczenie, wpis), lecz rozumianymi jako brak ukarań i innych sankcji (jak cofnięcie pozwolenia lub zezwolenia) z katalogu określonego w art. 42 ust. 1c i 1e pkt 2 u.o. Te specyficzne kwalifikacje własne warunkują bowiem możliwość otrzymania zezwolenia, a ich brak skutkuje koniecznością wydania decyzji związanej – odmownej. Powyższe ustalenia rodzą konieczność

56 Zob. D. Nosal, *op. cit.*

57 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2661, Sejm VIII kadencji, s. 2–6.

58 W wyr. z dnia 5 kwietnia 2011 r., (II OSK 654/10, Lex nr 992618), NSA wskazał, że „po pierwsze, tego rodzaju zezwolenie na zbieranie lub transport odpadów [...] ma charakter publicznoprawnego podmiotowego (osobistego) uprawnienia i z tego powodu co do zasady wyłączone jest z obrotu cywilnoprawnego, jeżeli ustawodawca nie stanowi inaczej. Po drugie, tego rodzaju zezwolenie jest decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym. Po trzecie, jest to akt publicznoprawny, którego zakres przedmiotowy obejmuje udzielenie uprawnień publicznoprawnych, regulowanych przepisami materialnego prawa administracyjnego, jak i publicznego prawa gospodarczego mającymi na celu ochronę interesu publicznego. Dlatego też przesłanka ochrony interesu publicznego, a więc także ochrony środowiska, jest podstawą zasady nieprzenoszalności (sukcesji) uprawnień wynikających także z danego zezwolenia”. Zob. także wyr. z dnia 25 marca 2010 r., (VI SA/Wa 1295/09, Lex nr 606988), w którym WSA w Warszawie uznał, że „zezwolenie jest uprawnieniem osobistym, które nie może być przedmiotem obrotu prawnego czy też użyczenia między adresatem decyzji a osobą trzecią”. Omówienie tych wyroków szeroko prezentuje K. Karpius, *Komentarz do artykułu 41 ustawy o odpadach [w:] Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Lex 2013, https://sip.lex.pl/#/commentary/587386665/184105/rakoczy-bartosz-red-ustawa-o-odpadach-komentarz?keyword=II%20OSK%20654~2F2010&unitId=passage_10422 (dostęp: 1 października 2022 r.).

odpowiedzi na pytanie, jak wartość, jaką stanowi konieczność ustanowienia kwalifikowanych wymogów wobec podmiotu gospodarującego odpadami, wypada w konfrontacji z wartością, którą jest ciągłość działalności gospodarczej po śmierci przedsiębiorcy. To także pytanie o charakter prawny zezwolenia odpadowego jako aktu administracyjnego osobowego, rzeczowego lub rzeczowo-osobistego, a finalnie – pytanie o to, w jaki sposób ustalić można propozycje rozwiązania kolizji wartości wyrażonych przez przepisy regulujące kwestie zarządu sukcesyjnego z przepisami dotyczącymi wymagań osobistych wobec adresata zezwolenia odpadowego.

5. Zarządzanie przedsiębiorstwem w spadku i przejście decyzji administracyjnych na zarządcę oraz spadkobierców

Rozwiązań w tym zakresie przychodzi szukać w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym, która weszła w życie 25 listopada 2018 r. Zwracamy uwagę na te dwie daty, albowiem w tym samym okresie, latem 2018 r., procedowana była także omawiana powyżej nowelizacja ustawy o odpadach, wprowadzająca „kwalifikacje osobiste” przedsiębiorcy ubiegającego się o wydanie (lub zmianę) posiadanego zezwolenia, która weszła w życie (w interesującym nas zakresie) 5 września 2018 r.

Zgodnie z art. 2 u.z.s. przedsiębiorstwo w spadku stanowi przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ k.c., powiększone o składniki materialne i niematerialne nabyte przez czynności zachowawcze podmiotu sprawującego zarząd nad przedsiębiorstwem po śmierci przedsiębiorcy. Szczególną uwagę należy zwrócić na możliwość dziedziczenia składników niematerialnych przedsiębiorstwa – a w konsekwencji – praw i obowiązków wynikających z decyzji administracyjnych, a także na możliwość tymczasowego wykonywania praw i obowiązków z decyzji administracyjnej przez zarządcę sukcesyjnego. Przepisy ustawy o zarządzie sukcesyjnym przewiduje nawet rozdział *Decyzje związane z przedsiębiorstwem, działalność regulowana i wpisy do rejestrów działalności regulowanej oraz innych rejestrów w przypadku śmierci przedsiębiorcy* (art. 36–45 u.z.s.), poświęcony temu zagadnieniu. Jak wynika z art. 36 u.z.s., „jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do decyzji związanych z przedsiębiorstwem, z wyłączeniem przypadków, gdy: 1) zgodnie z odrębnymi przepisami decyzja może zostać wyda-

na wyłącznie wobec osoby fizycznej; 2) prawa i obowiązki wynikające z decyzji przechodzą z mocy prawa na następców prawnych przedsiębiorcy z chwilą jego śmierci”. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że poza włączeniami zawartymi w art. 36 u.z.s. przepisy art. 36–43 u.z.s., jako regulacja ogólna, „**znajdą zastosowanie do wszystkich** koncesji, **zezwoleń**, licencji oraz pozwoleń wydanych wobec przedsiębiorcy i związanych z jego działalnością gospodarczą, jeżeli przepisy ustawy odrębnej nie będą stanowiły inaczej” [podkreślenie – O.B., A.H.], co oznacza, że w przypadku braku przepisów przeciwnych znajdą one zastosowanie w odniesieniu do decyzji związanych z przedsiębiorstwem uregulowanych w ustawach materialnego prawa administracyjnego, które nie przewidują innych skutków śmierci przedsiębiorcy. Jak wynika z uzasadnienia, do decyzji, które nie wygasają z chwilą śmierci przedsiębiorcy, a są możliwe do wykonywania przez zarządcę sukcesyjnego, należą także decyzje określone w przepisach ustawy o odpadach⁵⁹, natomiast z samego uzasadnienia wynika także, że „przepisy szczegółowe, które na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* wyłączą stosowanie przepisów art. 36–43 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, mogą przewidywać, że w przypadku śmierci przedsiębiorcy: 1) decyzja związana z przedsiębiorstwem wygasa, 2) znajdują zastosowanie szczególne zasady sukcesji praw i obowiązków wynikających z uzyskanej przez niego decyzji, określone w ustawie odrębnej”. Oznaczałoby to, że w przypadku braku regulacji przeciwnej, wyrażonej wprost i polegającej na wyłączeniu stosowania przepisów u.z.s., decyzje takie nie wygasają i podlegają przepisom u.z.s. Na tym tle podkreślić należy, że ustawa o odpadach nie zawiera wprost ustaleń dotyczących nieprzenaszalności zezwoleń odpadowych, ale nie zawiera także żadnego sformułowania na temat procedowania zmiany adresata decyzji odpadowej. Podobnego zastrzeżenia ani wyłączenia nie zawiera także nowelizacja z dnia 20 lipca 2018 r., co pozwala na uznanie, że wobec zarządcy sukcesyjnego przedsiębiorcy posiadającego przed śmiercią zezwolenie odpadowe bez wątpliwości stosuje się

59 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, druk sejmowy nr 2293, Sejm VIII kadencji, s. 80 i n.: „Przepisy ustawy o zarządzie sukcesyjnym jako regulacja o charakterze ogólnym, znajdą zatem zastosowanie w przypadku decyzji związanych z przedsiębiorstwem, uregulowanych w ustawach materialnego prawa administracyjnego, które nie przewidują innych skutków śmierci przedsiębiorcy. Będą to przede wszystkim następujące ustawy [...]: 9) ustawa o odpadach – w zakresie zezwolenia na zbieranie odpadów lub na przetwarzanie odpadów, spalanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami”.

przepisy o zarządzie przedsiębiorstwa w spadku umożliwiające utrzymanie „ważności” dotychczasowego zezwolenia odpadowego. Za takim rozwiązaniem przemawia także fakt, że po nowelizacji ustawy o odpadach z dnia 20 lipca 2018 r. zezwolenie odpadowe straciło swój czysto osobisty charakter za sprawą konieczności określenia również elementów rzeczowych, odnoszących się do wymagań przeciwpożarowych dla miejsca magazynowania odpadów palnych. W tym obszarze kolizja wartości jest więc rozsądzona na rzecz preferowania przez prawodawcę wartości, którą stanowi ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej – oznacza więc, że na czas trwania zarządu sukcesyjnego zezwolenie odpadowe zachowuje swoją ważność.

Czy ma ona jednak (owa preferencja) charakter stały? Jak wynika z art. 38 u.z.s., w terminie 3 miesięcy od ustanowienia zarządu zarządca składa wniosek o potwierdzenie możliwości „wykonywania” tej decyzji. W przeciwnym razie (tj. gdy wniosek nie zostanie złożony) decyzja „związana z przedsiębiorstwem” wygasa z upływem 3 miesięcy od dnia ustanowienia zarządu sukcesyjnego, a jeżeli nie został ustanowiony zarząd sukcesyjny – z upływem 6 miesięcy od dnia śmierci przedsiębiorcy (art. 37 ust. 1 u.z.s.). Oznacza to, że powyższa preferencja dla wartości, którą stanowi ciągłość prowadzenia działalności, ma charakter ograniczony w czasie.

6. Wartość: ochrona środowiska i jej uwzględnianie w postępowaniu w sprawie zmiany adresata zezwolenia odpadowego

Zgodnie z art. 38 ust. 2 u.z.s. organ administracji publicznej, który wydał decyzję związaną z przedsiębiorstwem, potwierdza, w drodze decyzji, możliwość wykonywania decyzji związanej z przedsiębiorstwem przez zarządcę sukcesyjnego, jeżeli: 1) są spełnione warunki do uzyskania tej decyzji, określone w odrębnych przepisach; 2) zarządca sukcesyjny przedłoży dokumenty potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w pkt. 1; 3) zarządca sukcesyjny oświadczy, że przyjmuje wszystkie warunki zawarte w tej decyzji i zobowiązuje się do wykonania związanych z nią obowiązków. Warunki, o których mowa w ust. 2 pkt 1, które mają charakter osobisty, uważa się za spełnione, jeżeli spełnia je zarządca sukcesyjny. Norma prawna zawarta w art. 38 ust. 3 ustawy jest zgodna z art. 1092 § 2 k.c., nie należy bowiem zarządcy sukcesijnemu stawiać bardziej wygórowanych warunków

formalnych niż przewidziane dla przedsiębiorcy – osoby fizycznej albo prokurenta⁶⁰. Podkreślenia wymaga, że gramatyczna wykładnia art. 28 ust. 3 u.z.s. przesądza jednoznacznie, iż akty administracyjne zawierające warunki, które mają charakter osobisty – a więc *de facto* – akty osobiste, również podlegają następstwu prawnemu. Jednocześnie jednak sukcesja ta ma charakter warunkowy w tym sensie, że osoba zarządcy musi spełniać takie same wymogi, jakie spełniać musiał przedsiębiorca, tj. złożyć stosowne oświadczenia i zaświadczenia z KRK podlegające weryfikacji przez organ właściwy do wydania zezwolenia odpadowego. Dopiero ich spełnienie umożliwia przejście praw i obowiązków określonych w decyzji na zarządcę sukcesyjnego. Zdaniem G. Łaszczycy i A. Matana „decyzja «przenosząca» jest w zasadzie aktem administracyjnym o charakterze związanym. Spełnienie warunków określonych przez ustawodawcę powoduje po stronie właściwego organu obowiązek jej podjęcia”⁶¹ i należy uznać aktualność tego poglądu także wobec decyzji potwierdzającej „spełnienie warunków”. W przeciwnym razie organ administracji publicznej odmawia, w drodze decyzji, potwierdzenia możliwości jej wykonywania przez zarządcę sukcesyjnego. Wówczas zezwolenie odpadowe wygasa z dniem, w którym decyzja o odmowie potwierdzenia możliwości jej wykonywania przez zarządcę sukcesyjnego stała się ostateczna (art. 39 u.z.s.). Analogiczne regulacje dotyczą przeniesienia decyzji dotyczących przedsiębiorstwa na właściciela przedsiębiorstwa w spadku lub współnika spółki cywilnej. Z perspektywy pewności obrotu dodać należy, że dodatkowym skutkiem wynikającym z decyzji o potwierdzeniu możliwości wykonywania decyzji winna być zmiana adresata zezwolenia odpadowego oraz zmiana wpisu w Bazie danych o produktach, opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO).

7. Podsumowanie

Jak widać z zestawienia przepisów ustawy o odpadach oraz ustawy o zarządzie sukcesyjnym, mamy do czynienia z kolizją dwóch wartości – jednej, która chroni ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej, drugiej – dotyczącej ochrony

60 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, druk sejmowy nr 2293, Sejm VIII kadencji, s. 23.

61 G. Łaszczyca, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 287.

środowiska przed emisjami poprzez właściwe gospodarowanie emisjami (odpadami), gwarantowane m.in. poprzez przesłanki osobiste adresata zezwolenia odpadowego. Oznacza to, że kontynuacja działalności zbierającego lub (i) przetwarzającego odpady po jego śmierci będzie uzależniona nie tylko od przeprowadzenia przez zarządcę sukcesyjnego i następców prawnych działań związanych z przejściem zarządu i nabyciem spadku, lecz także od spełnienia przez nich wymagań osobistych, kwalifikujących do wykonywania przedmiotowej działalności. Co więcej, poza zmianą podmiotu eksploatującego instalację czy też szerzej – będącego adresatem zezwolenia odpadowego organ prowadzący postępowanie w sprawie będzie zobowiązany do wezwania zarządcy do złożenia stosowanych oświadczeń i zaświadczeń i przeprowadzenia w tym obszarze postępowania dowodowego, weryfikując, czy zarządca spełnia stosowne wymagania związane z brakiem karalności za przestępstwa, wykroczenia przeciwko środowisku oraz brakiem ukarania administracyjną karą pieniężną czy cofnięciem zezwolenia. Za interpretacją wskazującą jednoznacznie na obowiązek przedłożenia takich oświadczeń także w zakresie następstwa prawnego i wstąpienia zarządcy, a następnie również spadkobierców, w prawa i obowiązki przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie przemawia wykładnia aksjologiczna prawa ochrony środowiska, zakładająca konieczność takiego wykładania norm tego działu regulacji, która umożliwi jak najpełniejszą ochronę jego komponentów. Jednocześnie mogłoby się wydawać, że próba rozwiązania kolizji pomiędzy analizowanymi wartościami ma charakter międzydyscyplinarny, wartości te pochodzą bowiem z dwóch odrębnych obszarów regulacji – prawa publicznego gospodarczego oraz prawa ochrony środowiska. Należy jednak współcześnie stanowczo formułować podejście systemowe, wskazujące, że prawo ochrony środowiska przekształca się, spajając się z prawem publicznym gospodarczym, i wspólnie tworzy tzw. gospodarcze prawo środowiska⁶². W takim ujęciu interpretacja kolizji wartości może mieć z jednej strony uzasadnienie systemowe, a z drugiej – stanowić wyraz realizacji zasady prewencji jako kluczowej zasady chroniącej wartość, którą jest środowisko.

Anna Haładyj, Oskar Bodanka

62 Więcej na temat tego zjawiska zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2003; B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXI; *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009; B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

- BABIARZ S., *Komentarz do artykułu 36 ustawy o zarządzie sukcesyjnym [w:] Zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej. Komentarz*, red. S. Babiarz, M. Jaśniewicz, Warszawa 2021.
- BRZEZIŃSKA-RAWA A., *Ochrona wartości wysoko cenionych w działalności gospodarczej [w:] Węzłowe problemy oddziaływania państwa na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki z perspektywy różnych dziedzin prawa*, red. A. Brzezińska-Rawa, D. Sylwestrzak, Toruń 2015.
- CIECHANOWICZ-MCLEAN J., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2003.
- DOBKOWSKI J., *Przejście na spadkobiercę uprawnień przedsiębiorcy w przedmiocie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych*, „Civitas et Lex” 2015, nr 4.
- DUDZIK S., *Zbycie przedsiębiorstwa a sukcesja praw i obowiązków wynikających z aktów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1994.
- GOLAJ., *Komentarz do artykułu 41 ustawy Prawo przedsiębiorców [w:] Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. L. Bielecki, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, J. Gola, Warszawa 2019.
- Gospodarcze prawo środowiska*, red. Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., Gdańsk 2009.
- GÓRALCZYK W., GÓRKA M., *Przeniesienie praw z aktu administracyjnego na przykładzie zezwolenia na prowadzenie apteki [w:] Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- GRUSZECKI K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Lex 2020.
- HELIN A., *Ustawa o rachunkowości. Komentarz do artykułu 5*, Legalis 2017.
- KABZA J., *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014.
- KARPUS K., *Komentarz do artykułu 41 ustawy o odpadach [w:] Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.
- KASZNICA S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- KIJOWSKI D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000.
- KLIMEK G., *Komentarz do artykułu 36 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze [w:] Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015.

- KOSIKOWSKI C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- KRZYCZKOWSKI B., *Pozwolenia i zezwolenia z zakresu prawa ochrony środowiska – uwagi terminologiczne*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2008, nr 3.
- ŁASZCZYCA G., MATAN A., *Następstwo w prawie administracyjnym [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27.09.2006 r.*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007.
- ŁĘTOWSKI J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- MATAN A., *Akt administracyjny „osobowo-rzeczowy”. Zagadnienie następstwa prawnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008.
- MIEMIEC M., *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1990, nr 26.
- Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M., Warszawa 2020.
- RAKOCZY B., *Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, t. XXI.
- RAKOCZY B., *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa [w:] Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
- SIERPOWSKA I., *Śmierć w ujęciu prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- STRZYCZKOWSKI K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.
- SZCZYGŁOWSKA E., *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009.
- SZNAJDER J., *Swoboda działalności gospodarczej [w:] Prawo gospodarcze. Kompendium*, red. J. Olszewski, Warszawa 2013.
- SZYNAŁSKA K., JARZYŃSKI P., CZAJKOWSKA J., *Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy [w:] Inwestycje budowlane w praktyce*, red. P. Jarzyński, Warszawa 2022.
- TRACZ P., *Komentarz do artykułu 41 ustawy – Prawo przedsiębiorców [w:] Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019.
- TRZEWIK J., *Z problematyki przenoszenia praw i obowiązków z pozwoleń na korzystanie ze środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 1.
- WALAWSKI B., *Pozwolenia i koncesje w prawie polskim*, Wilno 1939.
- WOLTER A., IGNATOWICZ J., STEFANIUK K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2020.
- ZDYB M., *Podstawowe zasady (standardy) ładu gospodarczego w świetle ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13 (dodatek).

Orzecznictwo

- Wyr. SN z dnia 8 maja 1998 r., (III RN 34/98 Lex nr 34019).
- Wyr. SN z dnia 9 grudnia 2004 r., (II CK 132/04, Lex nr 163303).
- Wyr. NSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2007 r., (II OSK 350/06, Lex nr 344615).
- Wyr. NSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2011 r., (II OSK 654/10 Lex nr 992618).
- Wyr. NSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2013 r., (II OSK 1841/11, Lex nr 1358415).
- Wyr. WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2009 r., (VIII SA/Wa 440/08, Lex nr 569137).
- Wyr. WSA w Warszawie z dnia 25 marca 2010 r., (VI SA/Wa 1295/09, Lex nr 606988).
- Wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2011 r., (II SA/Wr 658/10, Lex nr 994102).
- Wyr. WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2014 r., (VI SA/Wa 3143/13, Lex nr 1816357).

Akty prawne

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351; z 2022 r. poz. 88.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, 2105, 2106; z 2022 r. poz. 1488.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846.).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, 1260, 1261, 1783, 1846.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, 1261, 1504.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, 1250, 1726.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162, 2105; z 2022 r. poz. 24, 974, 1570.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (Dz. U. poz. 1629; t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 170.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać

obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 296.).

Inne dokumenty

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, druk sejmowy nr 2293, Sejm VIII kadencji.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2661, Sejm VIII kadencji.

Źródła internetowe

NOSAL D., *Operat ppoż. i możliwość jego przeniesienia na inny podmiot*, <https://sozosfera.pl/odpady/operat-ppoz-i-mozliwosc-jego-przeniesienia-na-inny-podmiot/> (dostęp: 25 września 2022 r.).

SUMMARY

The status of natural person's enterprise in succession and waste permits – which ones of values are subjects to protection?

The article presents the principles of administrative and legal succession of authorisation (administrative permits) for waste collection and for waste treatment (waste processing). This has been done with the background of the Act on succession management of a natural person's enterprise and other facilities related to the succession of enterprises in Poland. The article includes thesis that the authorisation is a legal act of a personal and material character and additionally presents the thesis that the succession of this legal act may occur only exceptionally, if Succession Manager will achieve personal qualifications such as to be no convictions for environmental crimes, this is justified by the necessity to certify the value of environmental protection against improper handling of waste at the expense of the value of business continuity.

Anna Haładyj, habilitated doctor of law, university professor at the John Paul II Catholic University of Lublin, attorney-at-law practicing in the field of environmental law, especially waste management. Author of over 100 scientific publications in Polish, English and German, winner of the Ministry of Science and Higher Education scholarship for an outstanding young scientist employed at the university, scholarship holder of the Foundation of Nowicki and Deutsche Bundesstiftung Umwelt; ORCID: 0000-0002-8827-3657.

Oskar Bodanka, graduate of the Faculty of Law, Canon Law and Administration at the John Paul II Catholic University of Lublin. During his studies he coordinated the Civil Section of KN SP KUL. PhD student at the Doctoral School of the John Paul II Catholic University of Lublin – a discipline of legal science. A lawyer practicing in the areas of private law and public economic law. He gained experience working in the legal department of the Ministry of Internal Affairs and Administration, courts, law firms, and as a volunteer at the Legal Clinic of the Ars Legis Association – them. St. Ivo Helory in Lublin and at the University Legal Clinic of the John Paul II Catholic University of Lublin; ORCID: 0000-0002-2304-0422.

Grzegorz Pastuszko, dr hab. nauk prawnych, absolwent Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, specjalista z zakresu prawa konstytucyjnego, autor kilkudziesięciu publikacji poświęconych problematyce polskiego i europejskiego parlamentaryzmu, systemów rządów we współczesnych państwach demokratycznych oraz statusu ustrojowego jednostki w państwie. Obecnie zatrudniony jako pracownik badawczo-dydaktyczny na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego; ORCID: 0000-0002-1494-6409.

ARTYKUŁY

Wokół postulatu odwoływalności posłów i senatorów w Polsce

Grzegorz Pastuszko

1.

Jednym z nowszych postulatów dotyczących statusu prawnego posłów i senatorów, jaki pojawił się w ostatnim czasie w polskiej debacie ustrojowej, jest propozycja wprowadzenia do rodzimego systemu konstytucyjnego mechanizmu ich odwoływania przez wyborców w drodze referendum¹. Rozwiązanie to, zdeteterminowane dążeniem do wzmocnienia etycznych i politycznych standardów życia publicznego w kraju, ma na celu stworzenie normatywnej podstawy dla usuwania przed upływem kadencji izb parlamentarystów, których aktywność spotyka się z negatywnymi ocenami elektoratu i w społecznym uznaniu wymaga napiętnowania. Jego *ratio legis* łączy się więc z umożliwieniem dokonywania powyborczej weryfikacji jakości sprawowanego mandatu i na tej podstawie ewentualnego podjęcia decyzji o cofnięciu deputowanemu udzielonego wcześniej w wyborach pełnomocnictwa. Tak właśnie należy odczytywać motywacje towarzyszące autorom wskazanej koncepcji.

Nie wchodząc w ocenę zasadności ustanowienia tego rodzaju konstrukcji normatywnej w polskim porządku ustrojowym, dla wielu znawców problematyki prawa konstytucyjnego mogącej się niewątpliwie wydawać czymś mocno dyskusyjnym, należy zauważyć, że ewentualna decyzja prawodawcy

1 Zob. *Odwołanie posła w trakcie kadencji? Polacy mówią „tak”*, „Rzeczpospolita” 28 września 2021 r., <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art18961991-odwolanie-posla-w-trakcie-kadencji-polacy-mowia-tak> (dostęp: 13 lipca 2022 r.); Encyklopedia Kukiz'15, *Dlaczego warto wywalczyć odwoływalność posłów*, <http://kukiz15.org/program/krajowy/odwoływalnosc-posla> (dostęp: 14 lipca 2022 r.); P. Jąźwiński, *Odwołanie posła za zmianę partyjnych barw? Co proponuje PO, a jak to jest na Wyspach*, „Konkret24”, 15 lutego 2021 r., <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/odwolanie-posla-za-zmiane-partyjnych-barw-co-proponuje-po-a-jak-to-jest-na-wyspach,1048971.html> (dostęp: 14 lipca 2022 r.).

idącego w tym kierunku będzie wymagała głębokiej zmiany istniejących rozwiązań konstytucyjnych. *De lege lata* na przeszkodzie odwoływalności posłów i senatorów przez wyborców staje w szczególności wyrażona w ustawie zasadniczej formuła mandatu wolnego (art. 104 Konstytucji²), której treścią jest m.in. nieodpowiedzialność parlamentarzystów i związany z tym zakaz ich odwoływania przed kolejnymi wyborami. Niewątpliwie bez zlikwidowania tej bariery nie są możliwe jakiejkolwiek zmiany ustawowe kreujące podobną instytucję, dokonane na poziomie Kodeksu wyborczego, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, względnie na poziomie odrębnej ustawy poświęconej w całości nowej instytucji.

Co więcej, wprowadzenie takiego rozwiązania, gdyby się na nie zdecydowano, będzie wymagało przemyślenia całościowej koncepcji nowej instytucji oraz opracowania bardziej szczegółowych elementów jej konstrukcji. W chwili obecnej, wobec braku skonkretyzowanych projektów aktów prawnych, oceniać można jedynie padające postulaty, przy uwzględnieniu potencjalnych kierunków proponowanych zmian i rysujących się na ich tle hipotetycznych problemów. Tylko w ten sposób da się dostrzec kryjące się w omawianej instytucji korzyści i zagrożenia i na podstawie tych obserwacji sformułować wytyczne dotyczące normatywnych regulacji, jakie miałyby pojawić się w przyszłości. Jest to zresztą główne założenie badawcze leżące u podstaw niniejszego artykułu.

2.

W punkcie wyjścia tych rozważań godzi się uwypuklić fakt, że tradycja państw demokratycznych w Europie była zasadniczo niechętna koncepcji odwoływania parlamentarzystów. Niechęć ta – jak objaśnia J. Laferrière – wynikała z dążenia politycznych decydentów do tego, by „przekazać faktyczne kierownictwo sprawami publicznymi rządzącej elicie, konstituowanej w drodze wyborów przez lud, ale nie podporządkowanej mu w swych decyzjach”³. Ona też zapewne

2 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

3 J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1947, s. 416, cyt. za: Z. Jarosz, *Zasada odwoływalności w systemie przedstawicielskim PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 3, s. 4.

powodowała, że decydenci ci odwoływali się w ustanawianych konstytucjach do konstrukcji parlamentarnego przedstawicielstwa opartej na formule mandatu wolnego. Ta – jak wiadomo – odrzucała z góry wszelkie formy zależności parlamentarzystów od ich wyborców⁴.

Należy w tym miejscu podkreślić, że taki kierunek myślenia, obecny w całym przebiegu rozwoju konstytucjonalizmu demokratycznego, znajduje zakorzenienie także w dzisiejszych konstytucjach europejskich. Współcześnie w Europie niemal nigdzie nie występują przepisy przewidujące dopuszczalność stosowania takiego mechanizmu w odniesieniu do członków centralnego parlamentu⁵. Wyjątek pod tym względem stanowi jedynie przypadek Zjednoczonego Królestwa, gdzie od 2015 r. mamy do czynienia z instytucją *recall*, wyposażającą brytyjskich wyborców w prawo do usuwania posłów Izby Gmin⁶.

Koncepcja odrzucająca instytucję odwoływania posłów przez wyborców charakterystyczna jest również dla prawodawstwa III RP, które konsekwentnie, poczynawszy od 1989 r., posługuje się formułą mandatu wolnego i wszystkimi wnioskującymi z niej implikacjami ustrojowymi (tzw. Mała konstytucja z 1992 r. eliminowała nawet wprost w art. 6 mechanizm odpowiedzialności posłów i senatorów⁷). Przywołując ten fakt, warto zauważyć, że twórcy kolejnych aktów konstytucyjnych demokratycznej Polski sięgali do inspiracji pochodzących z państw Europy Zachodniej, odcinając się tym samym od dziedzictwa PRL, związanego z funkcjonującą wówczas konstrukcją mandatu imperatywnego i odwoływalności posłów. Konstrukcję tę – przypomnijmy – statuował art. 2 ust. 2 Konstytucji z 1952 r., głoszący wprost, że „przedstawiciele ludu w Sejmie [...] i w radach narodowych są odpowiedzialni przed swoimi wyborcami i mogą być przez nich odwołani”. Wskazana regulacja przyjęta została pod wpływem wzorca radzieckiego, stanowiąc

4 Rezygnowano więc z mandatu imperatywnego, dającego możliwość cofnięcia mandatu deputowanego przez wyborców, zob. M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w doktrynie i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4 s. 21.

5 Zob. A. Pogłódek, *Instytucja recall we współczesnych konstytucjach [w:] Idea wolności i niezależności w państwach demokratycznych – perspektywa praw jednostki*, Rzeszów 2016, s. 382.

6 Zob. G. Pastuszko, *Mechanizm odwoływania posłów Izby Gmin w ustroju konstytucyjnym Zjednoczonego Królestwa*, „Studia Prawnicze” 2015, z. 4, s. 123.

7 Zob. M. Granat, *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 98.

element dorobku rewolucji proletariackich⁸ i jednocześnie będąc logicznym komponentem socjalistycznego systemu przedstawicielstwa⁹. Niewątpliwie w wymiarze doktrynalnym wypadało ją postrzegać jako rozwiązanie o dużej doniosłości ustrojowej, będące jedną z głównych cech parlamentaryzmu PRL. Inna sprawa, że w praktyce działania parlamentu zasada odwoływalności posłów nie odegrała nawet najmniejszej roli. Świadczy o tym najlepiej fakt, iż w ciągu kilkudziesięciu lat istnienia PRL nie doszło do ani jednej próby usunięcia członka izby. W latach 1952–1985 r. było to zresztą formalnie niemożliwe z uwagi na brak regulacji ustawowej rozwijającej i udoskonalającej konstytucyjne unormowania. Ale nawet gdy pojawiła się stosowna podstawa normatywna, ujęta w ordynacji wyborczej z 1985 r.¹⁰, to nikt nie podjął wysiłków uczynienia z niej praktycznego użytku¹¹. Ten wyraźny brak zainteresowania wskazaną instytucją A. Burda zrzucił na karb zaawansowanego etapu rozwoju PRL jako państwa socjalistycznego. Jak podkreślał autor, „[...] zastosowanie zasady odwoływalności przedstawicieli w praktyce nie posiada takiego znaczenia w warunkach ustabilizowanej państwowości, jak to mogło mieć miejsce w warunkach rewolucyjnego ugruntowania władzy klasy robotniczej i ostrych tarć z siłami wroga”¹².

3.

Wspomniano już wcześniej, że ewentualne wprowadzenie mechanizmu odwoływania członków Sejmu i Senatu przez wyborców będzie wymagało zmiany obowiązującej ustawy zasadniczej. Jest bezdyskusyjne, że omawiana koncepcja ustrojowa stoi w sprzeczności z obecną formułą mandatu parlamentarzysty (przewiduje ją art. 104 w zw. z art. 108 Konstytucji, który głosi, że „posłowie

8 Zob. B. Zawadzka, *Model przedstawicielstwa socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 145; zob. także W. Zakrzewski, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej* [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Warszawa 1975, s. 83.

9 Zob. Z. Jarosz, *op. cit.*, s. 145.

10 Zob. A. Rost, H. Suchocka, *Status prawny posła na sejm PRL (w świetle nowych regulacji prawnych)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, Rok XLVIII, z. 3, s. 33.

11 Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 61; Zob. także M. Kruk, *op. cit.*, s. 22.

12 A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 190.

są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”), a to oznacza, iż reforma dotycząca tej materii, jeśli do niej dojdzie, *nolens volens* będzie musiała mieć wymiar nie tylko ustawowy, lecz także konstytucyjny. Wbrew pozorom jednak nowelizacja ustawy zasadniczej nie sprowadzałaby się do prostej korektury prawnego charakteru pełnomocnictwa, jakie jest udzielane posłom i senatorom w toku wyborów. Należy mieć świadomość, że proponowana zmiana wymagałaby śmielszej ingerencji i oznaczałaby modyfikację kilku istotnych elementów ustroju RP.

Przede wszystkim głębokiemu przewartościowaniu uległaby wyrażona konstytucyjne koncepcja reprezentacji, która zostałaby wzbogacona o dodatkowy, prawnie doniosły instrument kontroli nad działalnością członków izb, a przez to nad legislatywą. W takich warunkach doszłoby do zacieśnienia bardzo luźnej, w obecnym stanie prawnym, więzi łączącej wyborców z deputowanymi i jednocześnie do utraty faktycznego monopolu w dziedzinie dyscyplinowania tych ostatnich przez ich macierzyste partie polityczne. Mandat parlamentarny przestałby więc być wyłącznie – jak określa to P. Winczorek – mandatem partyjnym¹³ i nabrałby cech relacji kontraktowej deputowanego z elektoratem.

W tym kontekście powtórnego przemyślenia wymagałaby wpisująca się dziś w charakterystykę mandatu parlamentarzysty fikcja prawna, która zakłada, że „mandatariusz wyraża interesy kolektywnie pojętego suwerena (wyborcy) i że wola wyborcy jest tożsama z wolą deputowanego (a nawet więcej, że poza parlamentem wola wyborcy nie może się w żaden sposób ujawnić)”¹⁴. Wydaje się, że fikcja ta, nakładająca na parlamentarzystę prawny obowiązek kierowania się wyłącznie interesem Narodu¹⁵, rozumianego nie tylko jako ogół wyborców, lecz także jako ogół obywateli RP¹⁶, byłaby trudna do pogodzenia z zasadą jego odpowiedzialności przed wyborcami danego okręgu, akcentującą z natury rzeczy potrzebę lojalności wobec tych wyborców. W jej przypadku jedyne adekwatne rozwiązanie stanowiłoby przyjęcie

13 Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 237.

14 J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 127–128.

15 Zob. M. Granat, *Sejm i Senat [w:] Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2006, s. 236.

16 Zob. K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora [w:] Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 63.

mechanizmu odwoływania posła i senatora w referendum ogólnokrajowym¹⁷. Dlatego chyba lepiej postulować rezygnację z istniejącej obecnie koncepcji mandatu i rozważyć wprowadzenie koncepcji tworzącej więź między parlamentarzystą i wyborcami okręgu. Jak można sądzić, tylko w ten sposób dałoby się zagwarantować logiczną spójność nowej konstrukcji normatywnej, w myśl założenia, że deputowanego ma prawo usunąć wyłącznie ten podmiot, którego interesy są przezeń reprezentowane na forum narodowego przedstawicielstwa.

Widoczną zmianą ustrojową wynikającą z proponowanej reformy byłoby również poszerzenie konstytucyjnego katalogu praw jednostki. Wskutek przyjęcia omawianego rozwiązania dodatkowe uprawnienie uzyskaliby bowiem obywatele, którzy mogliby wpływać na personalny kształt Sejmu i Senatu już nie tylko w ramach przeprowadzanych wyborów, lecz także w trakcie kadencji izb parlamentu. Każdy obywatel więc, jeśli tylko spełniłby prawem przepisane wymogi, stałby się depozytariuszem nowego uprawnienia, stanowiącego – co warto wyraźnie odnotować – kategorię pokrewną w stosunku do czynnego prawa wyborczego, a przez to uzupełniającą zakres aktywności wyborczej jednostki. Miałby on w ten sposób do dyspozycji dwa odrębne środki kontroli prawidłowości sprawowanego mandatu, które z jednej strony wykazują podobieństwa w zakresie prawnej konstrukcji, z drugiej zaś różnią się celem ich ustanowienia.

Nie można pominąć koniecznej zmiany polegającej na zredefiniowaniu obowiązującej już dziś na gruncie ustawy zasadniczej koncepcji pozbawiania mandatu parlamentarnego, związanej z możliwością wydania w tym przedmiocie orzeczenia przez Trybunał Stanu¹⁸ (art. 107 Konstytucji). Nie ulega wątpliwości, że ustrojodawca, tworzący nowy instrument, byłby zmuszony dopasować go do wskazanego rozwiązania, tak by znaleźć między oboma

17 Zob. ekspercką wypowiedź M. Radajewskiego, który krytykuje ten pomysł [w:] P. Jaźwiński, *op. cit.*

18 W literaturze zauważa się, że dopuszczalność pozbawiania posła lub senatora mandatu w tym trybie jest czymś rodzajowo innym niż odwoływanie go przez wyborców. Różnica, obok ustrojowej natury samej instytucji, dotyczy tego, że orzeczenie Trybunału Stanu nie narusza jednej z podstawowych cech mandatu wolnego – cechy nieodwoływalności. Jak tłumaczy K. Grajewski, „w omawianym przypadku istotne jest bowiem to, że o pozbawieniu deputowanego mandatu nie rozstrzygają wyborcy, ale organ stosujący określone sankcje w pewnym wyjątkowym przypadku, tj. w sytuacji naruszenia konstytucyjnej zasady niepołączalności materialnej, która – jak wiadomo – jest jedną z gwarancji niezależnego wypełniania funkcji parlamentarnych, a więc w konsekwencji także mandatu wolnego”, K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 37.

konstrukcjami *modus vivendi*. W tym kontekście szczególnie istotne byłoby określenie konstytucyjnego katalogu przesłanek korzystania z prawa odwołania posła lub senatora przez wyborców. Pozostawienie w niezmienionym kształcie określonych dziś konstytucyjnie i uzupełnionych ustawowo zakazów, których naruszenie łączy się z sankcją w postaci pozbawiania parlamentarzysty mandatu, oznaczałoby chyba brak możliwości uruchomienia procedury odwoławczej angażującej elektorat z tego samego tytułu. Prawodawca byłby zmuszony do przyjęcia odmiennego zakresu przedmiotowego stosowania nowej instytucji, tj. z pominięciem wspomnianych zakazów, to zaś spowodowałoby, że z założenia instytucja ta nie mogłaby mieć, w części zarezerwowanej przez art. 107 Konstytucji, charakteru antykorupcyjnego¹⁹ (choć nic nie stałoby na przeszkodzie, by rozciągała się ona na czyny parlamentarzystów nieobjęte regulacją konstytucyjną, np. na delikty polegające na naruszeniu Konstytucji, ustaw i ewentualnie regulaminów parlamentarnych). Oczywiście alternatywnym rozwiązaniem byłoby całkowite usunięcie z obowiązującej ustawy zasadniczej odpowiedzialności posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu i tym samym odrzucenie wynikającej z niej konstrukcji pozbawiania parlamentarzysty mandatu. Krok w tę stronę nie byłby czymś szczególnie oryginalnym na tle pozostałych konstytucji europejskich²⁰ i jednocześnie nie spowodowałby wielkiej zmiany w praktyce realizowania odpowiedzialności konstytucyjnej, zważywszy na zupełny brak zainteresowania korzystaniem z tej instytucji w życiu politycznym RP. Jest natomiast oczywiste, że jego wykonanie dałoby ustrojodawcy szerszą swobodę decyzyjną w sposobie uregulowania mechanizmu odwoływania posłów i senatorów w drodze referendum.

Nowa instytucja nie pozostałaby obojętna dla przyjętej na gruncie postanowień konstytucyjnych konstrukcji immunitetu poselskiego i senatorskiego. Jej wprowadzenie wiązałoby się z ograniczeniem prawnej ochrony, która przysługuje członkom obu izb, i która – przypomnijmy – oznacza pociągnięcie posła i senatora do odpowiedzialności za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego (za taką działalność poseł odpowiada wyłącznie przed Sejmem, a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą

19 O tym, że art. 107 Konstytucji ma charakter antykorupcyjny, pisze: P. Winczorek, *op. cit.*, s. 243.

20 Zob. E. Gierach, *Komentarz do art. 107 [w:] Konstytucja RP. Komentarz art. 87–243*, t. II, Warszawa 2016, s. 357–358.

Sejmu – immunitet materialny) oraz wprowadzenie utrudnień związanych z egzekwowaniem odpowiedzialności karnej (immunitet formalny) (art. 105 Konstytucji). O zakresie koniecznych modyfikacji zdecydowałby sposób unormowania materialnych przesłanek odwoływania posłów i senatorów (o czym zresztą będzie jeszcze mowa w dalszych rozważaniach). W zależności od niego zasadna byłaby ingerencja w konstrukcję albo immunitetu materialnego, albo formalnego, albo też obu jednocześnie.

Wreszcie, wprowadzenie omawianej instytucji mogłoby hipotetycznie pociągnąć za sobą ograniczenie konstytucyjnej sfery autonomii izb parlamentu, a ściśle biorąc jednego z jej aspektów – autonomii jurysdykcyjnej. Autonomia ta oznacza wyłączność kompetencyjną tych organów w sprawach o uchylenie immunitetu oraz o zastosowanie środków dyscyplinarnych i kar finansowych względem ich członków. Dzięki niej w wymienionych dziedzinach wykluczona zostaje możliwość podejmowania przez instytucje zewnętrzne, takie jak rząd, podległe mu służby, ale też przez obywateli, działań mających na celu wykorzystanie szeroko rozumianych instrumentów nacisku względem parlamentarzystów. W ten sposób usuwa się ryzyko pozaparlamentarnej ingerencji, która zagraża swobodzie wykonywania mandatu i może mieć ujemny wpływ na proces realizowania zadań i kompetencji przez obie izby i ich wewnętrzne organy²¹. O tym, czy nowy mechanizm poskutkowałby zawężeniem autonomicznych gwarancji, o jakich tutaj mowa, zadecydowałyby regulujące go przepisy. Z ingerencją obywatelską w tym obszarze mielibyśmy bowiem do czynienia tylko wówczas, jeśli możliwość odwołania posła lub senatora objęłaby przypadki przestępstw oraz czynów polegających na naruszeniu wewnętrznych zasad działania izby. Oczywiście, możliwe byłoby też utrzymanie autonomicznej ochrony instytucji parlamentu w połączeniu z wprowadzeniem nowej konstrukcji prawnej. W tym wypadku jednak Sejm i Senat musiałyby otrzymać uprawnienie do wyrażania zgody na wszczynanie procedury odwoławczej, stając się tym samym dysponentem obywatelskiej kontroli jakości sprawowania mandatu deputowanego. To, jak można podejrzewać, prowadziłoby do całkowitej pozorności przyjętej instytucji.

21. Zob. G. Pastuszko, *Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w polskim prawie parlamentarnym – rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Rzeszów 2019, s. 51–59.

4.

Istotnym wyzwaniem towarzyszącym ewentualnym wysiłkom legislacyjnym zmierzającym do nadania normatywnego kształtu omawianej instytucji było by wskazanie przyczyn odwołania deputowanego. Decyzja o takim czy innym uregulowaniu tego zagadnienia, w razie jej podjęcia, rzutowałaby na praktykę ustrojową oraz systemowe znaczenie nowego instrumentu. W poszukiwaniu optymalnych przepisów można wziąć pod uwagę kilka wariantów rozwiązań.

Wariantem, który wysuwa się na pierwszy plan, jest wyposażenie wyborców okręgu w prawo odwołania posła lub senatora niedoznające żadnych materialnych ograniczeń. Przy takiej konstrukcji normatywnej pozbawienie mandatu następowałoby w wyniku negatywnej oceny dowolnych zachowań parlamentarzysty, zarówno tych o charakterze politycznym, jak i tych związanych z naruszeniem norm prawnych lub moralnych w życiu zawodowym bądź prywatnym. Wystarczyłoby więc, że dochowane zostałyby wymogi formalne, a w pełni dopuszczalne stałoby się przeprowadzenie procedury odwoławczej wraz z wieńczącym jej przebieg aktem głosowania i ewentualnym odwołaniem deputowanego.

Inny wariant to przyjęcie przepisów statuujących nieostre klauzule, które sformułowane byłyby w sposób na tyle luźny, aby pomieścić w sobie różne sytuacje praktyki ustrojowej. Przykładowo, mogłyby to być takie określenia, jak: „utrata zaufania wyborców”, „prowadzenie działalności publicznej niedającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu posła i senatora”, „popętnienie czynów niegodnych posła i senatora”, „niewypełnienie obietnic złożonych w toku kampanii wyborczej”²² itd. Tak skonstruowane przepisy, stwarzając daleko idącą swobodę we wskazaniu przyczyny odwołania, dałyby wyborcom możliwość wykorzystywania bardzo różnych okazji, nie tylko tych związanych z negatywnie ocenianą aktywnością polityczną parlamentarzystów. Byłoby to niewątpliwie duże udogodnienie w sięganiu do tego instrumentu, które jednak – co warto wyraźnie podkreślić – nie zawsze byłoby równoznaczne z łatwością w jego praktycznym stosowaniu. Nietrudno sobie prze-

22 Ciekawostką jest, że jak dotąd nie pojawiały się poglądy sugerujące dopuszczalność drogi sądowej w wypadku niespełnienia obietnic wyborczych składanych przez parlamentarzystów, zob. K. Mularski, *Obietnice wyborcze w świetle instytucji przyrzeczenia publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 123 i n.; R. Zych, *Problem odpowiedzialności prawnej za obietnice wyborcze*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 127 i n.

cięż wyobrazić wystąpienie sytuacji kontrowersyjnych, rodzących dylematy co do dopuszczalności odwołania parlamentarzysty, a przez to wywołujących pytanie o to, jak daleko sięgają granice dozwolonych działań (np. przestępstwa popełnione w oparciu na motywacjach politycznych). A skoro tak, to należy mieć świadomość, że tego rodzaju ogólne sformułowanie przesłanek odwołania posła lub senatora powodowałoby wzrost ryzyka napięć i tarć politycznych, które przyczyniałyby się do pogłębiania i tak już niemałych w polskim życiu publicznym animozji.

Na marginesie godzi się zauważyć, że oba wskazane wyżej warianty rozwiązań pociągnęłyby za sobą prawdopodobieństwo wystąpienia pewnych dysfunkcji w działaniu konstytucyjnego ustroju państwa. Decydując się na któryś z nich, prawodawca nie mógłby tego problemu stracić z pola widzenia. Przewidywalnym już dzisiaj skutkiem szerokiego ujęcia odpowiedzialności posłów i senatorów przed wyborcami byłaby nade wszystko groźba jednoczesnego uruchamiania procedur odwoławczych w stosunku do kilku lub więcej parlamentarzystów jednej formacji. Takie działanie, o ile nie zostałoby poddane prawnym limitom, mogłoby być obliczone np. na destabilizowanie rządzącej większości lub swoiste szykanowanie parlamentarnej opozycji. Inny skutek to użycie instytucji odwołania parlamentarzysty w celu usunięcia ze stanowiska premiera lub/i ministrów rządu (jak wiadomo, premier i ministrowie z reguły są jednocześnie posłami lub senatorami). W tym przypadku mielibyśmy do czynienia z akcją wymierzoną bezpośrednio w osoby prowadzące politykę państwa, a przez to ukierunkowaną na sparaliżowanie procesu rządzenia. Trudno nie dostrzec, że w obu sytuacjach ustrojowy sens instrumentu, o jakim tutaj mowa, uległby wypaczeniu. Nijak się to ma do zasadniczego celu jego ewentualnego ustanowienia, związanego z dążeniem do odbierania przez wyborców mandatu osobom niezasługującym na piastowanie godności deputowanego.

Ostatni możliwy wariant polega na enumeratywnym wymienieniu przesłanek odpowiedzialności posła lub senatora przed wyborcami. W takim przypadku prawodawca byłby zmuszony stworzyć zamknięty katalog przedmiotowych przesłanek, ograniczając tym samym możliwość odwołania deputowanego do kazuistycznie wskazanych sytuacji. Przykładowo, mógłby on w tym celu wymienić popełnienie przestępstw stwierdzonych prawomocnym wyrokiem sądu (z wyłączeniem przestępstw, które już dziś skutkują utratą prawa wybieralności, *ergo* utratą piastowanego mandatu – zob. art. 99 ust. 3 Konstytucji), popełnienie deliktu konstytucyjnego rozumianego jako naruszenie Konstytucji.

tucji lub ustawy (w obecnym stanie prawnym innego niż naruszenie zakazów prowadzenia działalności gospodarczej w myśl art. 107 Konstytucji), rażące naruszenie przepisów regulaminu (wszystkie te czyny musiałyby zostać stwierdzone mocą rozstrzygnięcia odpowiedniego organu, a to wymagałoby czasu), niewywiązywanie się z obowiązku utrzymywania kontaktów z wyborcami okręgu (taki obowiązek musiałby zostać ujęty w przepisach ustawy²³), zmianę przynależności partyjnej itp. Uregulowanie w tym kształcie miałoby przede wszystkim tę zaletę, że zniknęłyby wątpliwości dotyczące dozwolonych granic odpowiedzialności, jaką przed wyborcami ponosi deputowany. Jego wadą byłoby jednak to, że nie dałoby się z góry przewidzieć wszystkich możliwych scenariuszy, które pozwoliłyby na uzasadnienie w wymiarze zarówno prawnym, jak i etycznym interwencji wyborców służącą usunięciu danego parlamentarzysty z Sejmu bądź Senatu. Mogłoby być więc tak, że nowa instytucja nie spełniłaby pokładanych w niej oczekiwań i nie wyszłaby naprzeciw realnym problemom życia politycznego w kraju.

5.

Określenie normatywnego kształtu uregulowań dotyczących omawianej instytucji wymagałoby m.in. precyzyjnego wskazania podmiotów uprawnionych do inicjowania procedury odwoławczej. Ich wyselekcjonowanie przez prawodawcę miałoby istotne znaczenie dla korzystania z tego środka w praktyce i niosłoby ze sobą daleko idące konsekwencje dla funkcjonowania mechanizmu władzy państwowej.

Rozwiązaniem, które wydaje się najbardziej oczywiste w tym przypadku, jest regulacja składająca inicjatywę w ręce samych wyborców. Nie ulega wątpliwości, że jej wprowadzenie gwarantowałoby, iż instytucja odwołania posła lub senatora stałaby się instrumentem pozostającym z formalnoprawnego punktu widzenia w całkowitej dyspozycji czynnika obywatelskiego. Ustanawiający ją ustrojodawca byłby oczywiście zmuszony do określenia bardziej szczegółowych reguł normatywnych w tym przedmiocie, takich jak wymogi formalne związane z udziałem pojedynczych osób w referendum od-

23 Zob. M. Grzybowski, *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5, s. 42–43.

woławczym, tryb tworzenia komitetu inicjującego, minimalny próg poparcia inicjatywy przez określoną liczbę obywateli oraz minimum osób biorących udział w referendum dla uznania wyniku za wiążący, czy też dopuszczalne ramy czasowe złożenia wniosku w trakcie kadencji. W pierwszym przypadku mógłby on oprzeć się na przepisach normujących status wyborcy w wyborach do Sejmu i Senatu, przyjmując pozytywne (ukończenie w dniu referendum wieku lat 18 oraz posiadanie obywatelstwa polskiego) oraz negatywne (wydanie przez sąd prawomocnego orzeczenia o zastosowaniu środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych, wydanie przez Trybunał Stanu prawomocnego orzeczenia o utracie czynnego prawa wyborczego przez osobę, która dopuściła się deliktu konstytucyjnego, wydania przez sąd prawomocnego orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu określonej osoby) ograniczenia praw wyborczych²⁴. W drugim przypadku mógłby z kolei skorzystać z uregulowań odnoszących się do trybu przeprowadzania referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta, ujęte w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym²⁵. Gdyby przyjąć analogiczny model, to należałoby ustanowić zasadę, że czynności związane z przygotowaniem wniosku, kampanią promocyjną oraz organizacją zbierania podpisów obywateli popierających inicjatywę odwoławczą wykonywałyby grupa obywateli, partia polityczna mająca swoją reprezentację w parlamencie oraz organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, działająca na terenie RP (zob. art. 11–17 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym). W trzecim przypadku musiałby określić procentowo lub liczbowo minimalną grupę osób popierających wniosek o odwołanie deputowanego i tak samo minimalną grupę osób partycypujących w referendum. Wydaje się, że w tym zakresie racjonalny byłby wymóg sygnowania inicjatywy np. przez co najmniej 10% uprawnionych do głosowania wyborców w danym okręgu wyborczym i jednocześnie wymóg wzięcia udziału w referendum przez co najmniej 20% uprawnionych do głosowania. W czwartym przypadku musiałby wreszcie zastanowić się nad ewentualnymi ograniczeniami czasowymi dotyczącymi uruchamiania procedury odwołania posła lub senatora. Przykładowo, mógłby on sformułować zakaz podejmowania takich działań na 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji izb. Mógłby też ustanowić zasadę, że niedopuszczal-

24 Zob. G. Pastuszko, *Parlament* [w:] *Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2016, s. 54–55.

25 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741).

ne jest odwołanie deputowanego w sytuacji podjęcia decyzji przez uprawniony organ o skróceniu kadencji parlamentu (w tym sensie, że zakazuje się wszczynania postępowania służącego odwołaniu, ewentualnie nakazuje się umorzenie wszczętego już postępowania w warunkach istnienia uchwały o skróceniu kadencji parlamentu).

Wypada zauważyć, że decyzja o wyposazeniu w prawo do inicjowania odwołania deputowanego wyborców danego okręgu miałaby, obok wielu zalet, szereg istotnych wad. Dlatego już teraz, dokonując analizy omawianej instytucji w tej formule, warto sobie uświadomić, z czym należy się liczyć, gdyby ustrojodawca przyjął tak ukształtowane unormowania prawne. W tym względzie nasuwa się kilka luźnych obserwacji. Po pierwsze, zupełnie zasadna jest obawa, że nowy instrument mógłby stać źródłem obywatelskich nacisków kierowanych do posłów i senatorów, skłaniających ich do realizacji interesów wyborców swojego okręgu kosztem interesów ogólnonarodowych i państwowych. Już sama groźba jego zastosowania mogłaby zachęcać parlamentarzystów do tego rodzajów postaw, niosąc za sobą ujemne skutki dla prowadzonej polityki państwa. Po drugie, instrument ten miałby również potencjał uniezależniania poszczególnych parlamentarzystów od gremiów decyzyjnych partii politycznych. Taki stan rzeczy musiałby się odbijać negatywnie na mechanizmach funkcjonowania frakcji parlamentarnych w izbie (ryzyko efektu rozluźniania dyscypliny partyjnej), a nawet szerzej – na charakterystyce polskiego systemu partyjnego (co oczywiście przez niektórych może być potraktowane jako element pozytywny). Po trzecie, w pewnych sytuacjach odwołanie posłów lub senatorów, zwłaszcza gdyby miało dotyczyć parlamentarzystów sprawujących funkcje rządowe (przy założeniu, że taki poseł nie byłby chroniony przed odwołaniem), mogłoby być bliskie dążeniu do egzekwowania obywatelskiej odpowiedzialności rządu. Bardzo wyraźne, choć raczej mało prawdopodobne, byłoby więc tutaj ryzyko wygenerowania nieprzewidzianej wprost w postanowieniach Konstytucji procedury odwoływania gabinetu.

Alternatywą dla koncepcji powierzającej inicjatywę wyłącznie w ręce wyborców jest rozwiązanie, które zakłada albo konieczność podjęcia w tym przedmiocie decyzji wstępnej, albo obowiązek dochowania wymogu uzyskania przez wnioskodawców zgody na kontynuację ich działań przez odpowiedni organ. W pierwszym przypadku do rozważenia byłaby np. opcja wydania prawomocnego orzeczenia sądu, w drugim zaś w grę wchodzi np. mechanizm wyrażenia zgody przez Sejm (Senat), ewentualnie przez Trybunał Konstytu-

cyjny (w przypadku tego ostatniego proponowane rozwiązanie wychodziłoby oczywiście poza konwencję Trybunału funkcjonującego jako „sąd prawa”, ale nie byłoby to pierwsze rozwiązanie tego typu – zob. art. 131 Konstytucji). Włączenie Sejmu (Senatu) lub Trybunału w procedurę służącą odwołaniu byłoby – zauważmy – pod pewnymi względami ryzykowne. Uchwała Sejmu lub Senatu oznaczałaby zdanie się przez wyborców na łaskę politycznej większości funkcjonującej w izbie i – co jest wysoce prawdopodobne – *de facto* uniemożliwiałaby przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z kolei mocno wydłużałoby w czasie całą procedurę, pozwalając tym samym dłużej zachować danemu deputowanemu mandat, a niekiedy wręcz uniknąć konfrontacji z domagającymi się jego odwołania wyborcami.

6.

W razie przyjęcia nowa instytucja będzie wymagała określenia na gruncie przepisów prawa mechanizmu przeprowadzania referendum w sprawie odwołania posła lub senatora. W tym zakresie prawodawca stanąłby przed koniecznością unormowania kolejnych elementów i faz procedury referendalnej, dążąc do wypracowania jej optymalnego modelu normatywnego. Niewątpliwie pomocne mogłyby się tu okazać przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym²⁶ oraz ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, tworzące wzorce dla takich zagadnień jak: wymogi formalne i tryb zgłaszania wniosku o odwołanie posła lub senatora, osoby uprawnione do udziału w głosowaniu, podmiot legitymowany do wydania postanowienia o przeprowadzeniu referendum i sądowy tryb zaskarżania tej decyzji czy wreszcie próg frekwencyjny warunkujący ważność referendum oraz – fakultatywnie – prawne ograniczenie liczby uczestników niebędących osobami biorącymi udział w wyborach parlamentarnych. Obok tego – jak się wydaje – musiałby też rozważyć kilka kwestii, które wynikają ze specyfiki wydarzenia, jakim jest referendum w sprawie odwołania deputowanego do izby parlamentu. Zasadne byłoby m.in. poddanie refleksji ewentualnego limitu wskazującego na maksymalną liczbę prowadzonych

26 Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 851).

postępowań dotyczących odwołania w określonym przedziale czasowym w jednym okręgu, jak też zakazów związanych z dopuszczalnością uruchomienia kolejnego referendum przeciw tej samej osobie. W jednym i drugim przypadku celem regulacji, jeśli zostałyby przyjęte, byłoby wyeliminowanie ryzyka możliwych nadużyć i manipulacji, które mogłyby wynikać z kalkulacji inicjatorów referendum. Rozważenia wymagałby też problem możliwości ponownego startu w wyborach posłów i senatorów, którzy zostali odwołani w poprzedniej kadencji. Nie jest wykluczone, że prawodawca zechciałby wprowadzić również w tej materii jakieś prawne restrykcje.

Dodatkowo, obok przepisów regulujących konstrukcję prawną referendum odwoławczego, nowa instytucja pociągnęłaby za sobą potrzebę określenia prawnych następstw odwołania posła lub senatora przez wyborców. W tym wypadku prawodawca nie musiałby się jednak szczególnie mocno natrudzić, jako że w obecnym stanie prawnym istnieją już postanowienia ustawowe, które przy drobnych korektach śmiało mogłyby znaleźć tutaj zastosowanie. Chodzi konkretnie o ujęte w Kodeksie wyborczym przepisy, które normują tryb i przesłanki wygaśnięcia mandatu oraz mechanizm jego uzupełniania. W odniesieniu do tej pierwszej grupy regulacji wystarczyłoby, aby dokonano poszerzenia kodeksowego katalogu przesłanek wygaśnięcia mandatu parlamentarnego o nową okoliczność – odwołanie posła lub senatora przez wyborców. W ten sposób zmianie uległby art. 247 § 1 Kodeksu wyborczego²⁷, który na chwilę obecną wśród rzeczonych przesłanek wymienia: 1) śmierć posła; 2) utratę prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów; 3) pozbawienie mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 4) zrzeczenie się mandatu; 5) zajmowanie w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła, z zastrzeżeniem przepisu § 3; 6) powołanie w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła; 7) wybór w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego. W odniesieniu zaś do postanowień dotyczących mechanizmu uzupełniania mandatu posła lub senatora można by natomiast zachować w pełni dzisiejsze przepisy, akceptując zasadę, że w przypadku Sejmu posłem zostaje kandydat z tej samej listy kandydatów, który w wyborach otrzymał kolejno największą

27 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277).

liczbę głosów (art. 251 Kodeksu wyborczego), w przypadku Senatu natomiast przeprowadzane są wybory uzupełniające (art. 282 Kodeksu wyborczego). Zwłaszcza to pierwsze rozwiązanie musi być ocenione pozytywnie. Fakt, że cofnięty przez wyborców mandat przypadłby w udziale osobie z tej samej listy²⁸ (a więc tej samej formacji), gwarantowałby zachowanie *status quo*, gdy idzie o funkcjonujący w danym momencie układ stosunków między partiami rządzącymi a koalicją. W innym wypadku istniałoby ryzyko, że instytucja odwoływania posłów będzie postrzegana jako środek służący destabilizowaniu rodzimej sceny politycznej.

7.

Dokonane ustalenia dość jasno pokazują, że spektrum możliwych rozwiązań kreujących instytucję odwoływania parlamentarzystów przez wyborców jest bardzo szerokie i że decyzja o wprowadzeniu nowego urządzenia, bez względu na treść przyjętych zmian, stanowiłaby krok w stronę głębokiej korekty konstytucyjnego ustroju państwa. W ramach podsumowania warto przypomnieć podstawowe z nich.

Po pierwsze, w obecnym stanie prawnym nie ma możliwości, aby ustrojodawca zdecydował się na wdrożenie mechanizmu odwoływania posłów i senatorów przez wyborców w specjalnym referendum bez jednoczesnej zmiany konstytucyjnej koncepcji mandatu parlamentarzysty. Jeśli nowe rozwiązania miałyby współgrać z ustawą zasadniczą, konieczna byłaby nowelizacja zawartego w niej art. 104, który proklamuje zasadę mandatu wolnego, oznaczającą m.in. to, że deputowany nie może być odwołany w trakcie kadencji parlamentu. Dokonując jej, prawodawca musiałby rozważyć, czy utrzymać dzisiejszą fikcję prawną zakładającą, że poseł i senator wyrażają wolę całego Narodu, czy też iść w kierunku uczynienia posła i senatora depozytariuszami woli wyborców wyłącznie własnego okręgu. Ta ostatnia opcja chyba lepiej korespondowałaby z założeniami instytucji odwołania parlamentarzysty, rozsądnie jest więc rekomendować właśnie jej przyjęcie na gruncie nowych uregulowań konstytucyjnych i ustawowych.

28 Zob. A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 251 [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz Lex*, red. K.W. Czaplicki et al., Warszawa 2014, s. 595.

Po drugie, koniecznością byłoby też wskazanie przyczyn, z jakich posłowie i senatorowie będą mogli zostać odwołani przez wyborców. Prawodawca miałby w tym względzie do wyboru trzy modele rozwiązań, z których każdy rzutuje na charakterystykę postulowanej instytucji w odmienny sposób. Są to konkretnie: model odpowiedzialności Nielimitowanej (a więc uzależnionej wyłącznie od uznania elektoratu), model bazujący na klauzulach nieostrych określających szeroko odpowiedzialność parlamentarzystów i wreszcie model związany z wprowadzeniem precyzyjnie ujętego katalogu przesłanek warunkujących odwołanie. Decyzja o przyjęciu którejś z tych koncepcji nie pozostałaby obojętna dla funkcjonowania konstytucyjnego systemu państwa. Należy zauważyć, że zwłaszcza dwa pierwsze modele pociągałyby za sobą ryzyko wykorzystywania omawianej instytucji w celu destabilizowania układu sił politycznych funkcjonującego w izbie oraz egzekwowaniu *sui generis* odpowiedzialności politycznej przez wyborców premiera i członków gabinetu (o innych państwowych notablach, takich jak np. marszałek Sejmu czy Senatu, nie wspominając).

Po trzecie, jednym z największych wyzwań legislacyjnych, jeśli idzie o opracowanie nowej konstrukcji, byłoby określenie podmiotu legitymowanego do inicjowania referendum w sprawie odwołania posła lub senatora. W tym zakresie najbardziej naturalnym rozwiązaniem wydaje się pomysł oddania tego uprawnienia bezpośrednio do dyspozycji wyborców. Jego wprowadzeniu musiałaby jednak towarzyszyć świadomość, że taka koncepcja w jeszcze większym stopniu wzmocniłaby więź między parlamentarzystą a jego elektoratem z okręgu, co sprawiłoby, że wzrosłoby prawdopodobieństwo podejmowania przez posła lub senatora działań, które pozostają w zgodzie z interesem lokalnych wyborców, lecz niekoniecznie korespondują z interesem państwa. Alternatywą dla takiej konstrukcji byłoby włączenie w mechanizm inicjatywy organów władzy państwowej, np. jednej z izb parlamentu lub Trybunału Konstytucyjnego. Ich rola wiązałaby się z wydawaniem upoważnienia do podjęcia procedury odwoławczej, ewentualnie zgody na jej prowadzenie.

Po czwarte, konieczne stałoby się całościowe unormowanie mechanizmu referendum w sprawie odwołania posła lub senatora oraz skutków jego przeprowadzenia. Przedsięwzięcie to byłoby mocno ułatwione, gdyż prawodawca mógłby korzystać z istniejącego już dzisiaj dorobku ustawowego dotyczącego m.in. instytucji referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego czy też trybu oraz przesłanek wygaszania mandatu

parlamentarzysty. Nie oznaczałoby to, że nie istniałaby konieczność zmierzenia się z nowymi problemami, które wylaniają się na horyzoncie. Przykładowo, już teraz widać, że w ramach konceptualizacji nowych rozwiązań konieczne byłoby zastanowienie się nad kwestią prawnie dopuszczalnego limitu postępowań dotyczących odwołania prowadzonych w jednym czasie czy też nad problemem możliwości wystartowania w kolejnych wyborach (uzupełniających do Senatu bądź konwencyonalnych) przez odwołanego parlamentarzystę.

Grzegorz Pastuszko

Bibliografia

- BURDA A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978.
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Encyklopedia Kukiz'15, *Dlaczego warto wywalczyć odwoływalność posłów*, <http://kukiz15.org/program/krajowy/odwoływalnosc-posla> (dostęp: 14 lipca 2022 r.).
- GIERACH E., *Komentarz do art. 107 [w:] Konstytucja RP. Komentarz art. 87–243, t. II*, Warszawa 2016.
- GRAJEWSKI K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006.
- GRANAT M., *Sejm i Senat [w:] Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2006.
- GRANAT M., *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- GRZYBOWSKI M., *Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 5.
- JAROSZ Z., *Zasada odwoływalności w systemie przedstawicielskim PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 3.
- JAŻWIŃSKI P., *Odwołanie posła za zmianę partyjnych barw? Co proponuje PO, a jak to jest na Wyspach*, „Konkret24”, 15 lutego 2022 r., <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/odwolanie-posla-za-zmiane-partyjnych-barw-co-proponuje-po-a-jak-to-jest-na-wyspach,1048971.html> (dostęp: 14 lipca 2022 r.).
- KISIELEWICZ A., *Komentarz do art. 251 [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz Lex*, red. K.W. Czaplicki et al., Warszawa 2014.

- KRUK M., *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w doktrynie i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4.
- LAFERRIÈRE J., *Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1947, s. 416, cyt. za: Z. Jarosz, *Zasada odwoływalności w systemie przedstawicielskim PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, z. 3.
- MULARSKI K., *Obietnice wyborcze w świetle instytucji przyrzeczenia publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Odwołanie posła w trakcie kadencji? Polacy mówią „tak”*, „Rzeczpospolita” 28 września 2021 r., <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art18961991-odwołanie-posla-w-trakcie-kadencji-polacy-mowia-tak> (dostęp: 13 lipca 2022 r.).
- PASTUSZKO G., *Mechanizm odwoływania posłów Izby Gmin w ustroju konstytucyjnym Zjednoczonego Królestwa*, „Studia Prawnicze” 2015, z. 4.
- PASTUSZKO G., *Parlament* [w:] *Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*, red. H. Zięba-Załuśka, Rzeszów 2016.
- PASTUSZKO G., *Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w polskim prawie parlamentarnym – rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Rzeszów 2019.
- POGŁÓDEK A., *Instytucja recall we współczesnych konstytucjach* [w:] *Idea wolności i niezależności w państwach demokratycznych – perspektywa praw jednostki*, Rzeszów 2016.
- ROSTA A., SUCHOCKA H., *Status prawny posła na sejm PRL (w świetle nowych regulacji prawnych)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, Rok XLVIII, z. 3.
- SKOTNICKI K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora* [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.
- SZYMANEK J., *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.
- WINCZOREK P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. 2, Warszawa 2008.
- ZAKRZEWSKI W., *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej* [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Warszawa 1975.
- ZAWADZKA B., *Model przedstawicielstwa socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- ZYCH R., *Problem odpowiedzialności prawnej za obietnice wyborcze*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.

SUMMARY

Around the postulate of dismissal of deputies and senators in Poland

The article contains an analysis of possible directions of regulations concerning the institution of recalling deputies and senators by referendum postulated in the Polish public debate. The scope of considerations covers the problem of the necessary changes to the Constitution, resulting from the new normative structure, as well as the issue of the reasons for the dismissal of deputies and senators, the entity entitled to initiate the appeal procedure and the legal mechanism and consequences of the referendum. These considerations lead to the conclusion that the introduction of the principle of dismissal of deputies and senators by voters, possible to implement under various legal models, causes profound changes in the constitutional system of the Republic of Poland, and at the same time generates specific political and systemic threats.

Grzegorz Pastuszko, habilitated doctor of law, graduate of the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin. Specialist in the field of constitutional law. Author of several dozen publications on the issues of Polish and European parliamentarism, systems of government in modern democratic countries and the systemic status of an individual in the state. Currently employed as a researcher and lecturer at the Faculty of Law and Administration of the University of Rzeszów; ORCID: 0000-0002-1494-6409.

Mateusz Kaczocha, dr nauk prawnych, adiunkt w Akademii Nauk Stosowanych Stefana Batorego. Ukończył aplikację legislacyjną. Posiada wieloletnie doświadczenie w zakresie legislacji zdobyte podczas pracy w komórkach legislacyjnych jednego z ministerstw. Autor licznych publikacji, w tym artykułów naukowych, komentarzy i monografii, z zakresu postępowania administracyjnego, prawa administracyjnego, prawa ochrony zdrowia i legislacji; nie posiada ORCID.

ARTYKUŁY

Język wnoszonego podania w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Mateusz Kaczocho

1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i uporządkowanie problematyki związanej ze sporządzaniem w ogólnym postępowaniu administracyjnym podań w języku urzędowym oraz dopuszczalnych (ustawowych) wyjątków w tym zakresie. Założeniem opracowania jest również wskazanie właściwego sposobu usuwania braku formalnego podania, polegającego na jego wniesieniu w niewłaściwym języku. Zarówno doktryna postępowania administracyjnego, jak i judykatura nie wypracowały tutaj bowiem jednolitego stanowiska.

Zanim zostaną przedstawione zasadnicze kwestie objęte artykułem, wypada zauważyć, że jedną z zasad ogólnego postępowania administracyjnego¹ jest zasada pisemności, która została unormowana m.in. w art. 14 § 1a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego². Zgodnie z tym przepisem sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym, natomiast pisma utrwalone w postaci elektronicznej – kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym bądź kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią³. Zasada pisemności została wprowadzona w interesie pewności i jasności stosunków prawnych⁴, a poza tym sprzyja ona inkwizycyjnemu charakterowi ogólnego postępowania administracyjnego.

1 Dalej: postępowania administracyjnego.

2 T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.

3 Zob. też art. 14 § 1b–1d k.p.a.

4 Zob. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne, ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Toruń 2010, s. 61.

Zasada ta nie jest jednak bezwzględna, gdyż w niektórych przypadkach ustawodawca wprowadza od niej wyjątki w treści k.p.a. lub w ustawach odrębnych, w szczególności pozwala niektóre sprawy administracyjne załatwiać w formie ustnego rozstrzygnięcia⁵.

Z powyższych względów czynności urzędowe organów administracji publicznej oraz czynności procesowe stron (podmiotów na prawach strony) powinny być co do zasady utrwalane w formie pisemnej. Pisma w postępowaniu administracyjnym dzieli się generalnie na pisma urzędowe i pisma nieurzędowe, a ramach tych ostatnich wyróżnia się przede wszystkim podania.

2. Pojęcie podania

Ustawodawca kodeksowy definiuje pojęcie podania w sposób kontekstowy w treści art. 63 § 1 k.p.a. Jak bowiem stanowi ten przepis, podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, natomiast podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej⁶. Z wykładni językowej omawianej regulacji wynika więc, że podaniami są żądania, wyjaśnienia, odwołania i zażalenia wnoszone przez stronę czy podmiot na prawach strony. Wbrew literalnemu brzmieniu definicja nawiasowa pojęcia podania nie ma charakteru zamkniętego. Treścią podań składanych przez uczestników postępowania administracyjnego mogą być bowiem nie tylko oświadczenia woli, lecz także oświadczenia wiedzy i oświadczenia wyrażające stosunek (np. wypowiedzenie się co

5 Np. art. 14 § 2 k.p.a., zgodnie z którym sprawy mogą być załatwiane m.in. ustnie (telefonicznie), gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Podobnie stanowi art. 178 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (t.j. U. z 2022 r. poz. 1648 z późn. zm.), zgodnie z którym decyzja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, o której mowa w art. 178 ust. 1 tej ustawy, może być ogłoszona ustnie przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, bez uzasadnienia, w całości lub części, jeżeli wymagają tego względy obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

6 Podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

do przeprowadzonych dowodów)⁷. Wpisuje się to również w pogląd, zgodnie z którym ogólnie przez podanie należy rozumieć uzewnętrznienie przez stronę lub inną osobę swojej woli w postępowaniu administracyjnym⁸.

W przepisach k.p.a. uregulowano też niezbędne elementy każdego podania. Zgodnie z art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej, żądanie oraz podpis wnoszącego podanie. Ponadto przepisy szczególne zawarte najczęściej w prawie administracyjnym materialnym mogą i często określają dodatkowe elementy lub wymogi wobec podań wnoszonych w określonych postępowaniach administracyjnych. Tymi dodatkowymi elementami (wymogami) mogą być przykładowo: zawarcie w podaniu uzasadnienia wnoszonego żądania, załączenie do niego określonych dokumentów urzędowych bądź prywatnych lub oświadczeń czy też konieczność sporządzenia go na urzędowym formularzu.

3. Język wnoszonego podania

Regulacje k.p.a. nie określają *expressis verbis* języka, w jakim powinny być sformułowane podania w postępowaniu administracyjnym. Nie oznacza to w żadnym razie dowolności ani istnienia luki prawnej w tym zakresie. Kwestie te są bowiem uregulowane w innych (odrębnych) przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a w myśl § 4 ust. 1 *Zasad techniki prawodawczej*⁹ nie można ich powtarzać w treści norm k.p.a.

W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na art. 27 Konstytucji¹⁰, zgodnie z którym w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski, a przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Obowiązek posługiwania

7 Zob. Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2014, s. 96.

8 Zob. J. Lang, *Ogólne postępowanie administracyjne [w:] Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, Warszawa 2010, s. 43.

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

10 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

się językiem urzędowym dotyczy przede wszystkim organów władzy publicznej oraz osób, które składają wnioski o dokonanie czynności urzędowej przed tymi organami. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na szerszy zakres zastosowania omawianej normy. Podnosi się bowiem, że wynikający z art. 27 Konstytucji nakaz posługiwania się językiem polskim dotyczy również podmiotów, które na mocy zobowiązań międzynarodowych zostały upoważnione do regulowania w sposób władczy sytuacji obywateli polskich, w tym do organów Unii Europejskiej¹¹.

Postanowienia art. 27 Konstytucji uzupełnia i uściśla ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim¹². Zgodnie z jej art. 5 ust. 1 podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli co do zasady w języku polskim. Przepis ten stosuje się odpowiednio do oświadczeń woli, podań i innych pism składanych organom, o których mowa w art. 4 wyżej wymienionej ustawy, a więc m.in.: konstytucyjnym organom państwa, organom jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, oraz terenowym organom administracji publicznej (ust. 2). Zasadą jest więc posługiwanie się w toku postępowania administracyjnego językiem polskim jako językiem urzędowym, zarówno przez organ, przed którym toczy się postępowanie, jak i przez jego uczestników (zob. wyr. WSA we Wrocławiu z dnia 19 sierpnia 2020 r., III SA/Wr 75/2013). Warto też dodać, że w k.p.a. brak jest regulacji, która odpowiadałaby art. 13 zd. pierwsze Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, zgodnie z którym urzędnik zapewni, że każdy obywatel Unii lub każda pojedyncza osoba, która zwróci się na piśmie do instytucji w jednym z języków traktatu, otrzyma odpowiedź w tym samym języku¹⁴.

W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że podania wnoszone w postępowaniu administracyjnym przez stronę lub podmiot na prawach strony powinny być sformułowane w języku polskim, czyli języku urzędowym. Innymi słowy, podania te nie mogą być co do zasady wnoszone w języku obcym czy sztucznym.

11 Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 27 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Lex/el 2021.

12 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 672.

13 Zob. www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

14 Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, wyd. VI, Warszawa 2007, s. 30.

4. Tryb usuwania braku formalnego podania polegającego na wniesieniu go w niewłaściwym języku

Wniesienie do organu podania w niewłaściwym języku, czyli innym niż język urzędowy, jest brakiem formalnym, który powinien zostać usunięty, aby mogło ono wywrzeć skutki prawne. Z tym poglądem koresponduje teza do wyr. NSA z dnia 10 czerwca 2020 r., (I OSK 1760/19)¹⁵, zgodnie z którą sporządzenie odwołania od decyzji w języku obcym oznacza, że podanie strony (w kontrolowanym przypadku – odwołania) było dotknięte brakiem formalnym i nie ma przy tym znaczenia prawnego, czy treść pisma w języku obcym jest lub powinna być zrozumiała dla pracowników organu. Także uczelnie wyższe, które kształcą studentów w języku obcym, postępowania administracyjne dotyczące indywidualnych spraw tych studentów zobowiązane są prowadzić w języku polskim.

W literaturze z zakresu postępowania administracyjnego ani w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma jednak jednolitych poglądów co do trybu usuwania tego braku formalnego. Z jednej strony wskazuje się, że w przypadku wniesienia podania w języku obcym organ jest obowiązany do skorzystania z usług tłumacza, a koszty z tym związane powinny być poniesione przez stronę, zgodnie z art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a.¹⁶. W tym nurcie pozostaje teza do wyr. WSA w Łodzi z dnia 12 lipca 2017 r., (sygn. II SA/Łd 385/17)¹⁷, zgodnie z którą z przepisów art. 27 Konstytucji, art. 5 ust. 1 i art. 5 ust. 2 ustawy z 1999 r. o języku polskim w żadnej mierze nie wynika, aby obowiązek dostarczenia tłumaczenia dokumentów obcojęzycznych spoczywał na stronie postępowania, co czyni niezasadnym przerzucanie na nią tego obowiązku i utożsamiania konieczności jego realizacji z brakiem formalnym wniosku, o którym mowa w rozporządzeniu z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz wzorów wniosków, zaświadczeń i oświadczeń o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

15 Lex nr 3072007.

16 Zob. J. Borkowski *Komentarz [w:] Kodeks postępowania administracyjnego*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 151, cyt. za: R. Kędziora, *Komentarz do art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Kędziora, Warszawa 2017.

17 Lex nr 2329833.

Z drugiej zaś strony podnosi się, że w przypadku niewniesienia podania w języku polskim i braku przepisu szczególnego, zezwalającego na odstąpienie od tej zasady, do obowiązków organu administracji publicznej należy wezwanie w trybie art. 64 § 2 k.p.a. osoby składającej podanie do uzupełnienia uchybienia¹⁸. Organ administracji powinien zatem wezwać wnoszącego podanie do usunięcia tego braku przez przedłożenie tłumaczenia podania lub wniesienie podania sporządzonego we właściwym języku¹⁹.

Spotkać też można poglądy mniej stanowcze, które pośrednio wskazują na możliwość alternatywnego stosowania tych sposobów na usuwanie omawianego braku formalnego. W przypadku wniesienia podania w innym języku organ powinien wezwać wnoszącego do uzupełnienia podania o jego tłumaczenie na język polski i tłumaczenie ewentualnych załączników, pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Może również sam skorzystać z usług tłumacza, zlecając przetłumaczenie złożonych dokumentów²⁰.

Za trafne należy uznać drugie z przywołanych wyżej stanowisk. Zgodnie bowiem z art. 64 § 2 k.p.a., jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W zakresie „innych wymagań” formalnych mieści się m.in. obowiązek sformułowania i wniesienia podania w języku urzędowym (polskim), określony w art. 27 Konstytucji i regulacjach ustawy o języku polskim. Nie ulega zatem wątpliwości, że organ, który otrzymał podanie sporządzone w niewłaściwym języku, powinien wezwać wnoszącego podanie do przedłożenia jego tłumaczenia lub sformułowania i wniesienia go w języku polskim, wyznaczając zarazem odpowiedni termin do usunięcia tego braku formalnego, przy czym termin ten nie może być krótszy niż 7 dni. Wyznaczając ten termin, organ winien mieć na uwadze przede wszystkim stopień złożoności i obszerności podania oraz ewentualnych dokumentów do niego załączonych. Im stopień ten jest wyższy, tym dłuższy termin

18 Zob. A. Skóra, P. Kardasz, *Komentarz do art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. 2, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 94.

19 Zob. P.M. Przybyś, *Komentarz aktualizowany do art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. P.M. Przybyś, Lex/el. 2019.

20 Zob. post. WSA w Warszawie z dnia 1 września 2004 r., (V SA 1207/02), niepubl.; tak również Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 97.

należałoby stronie wyznaczyć do usunięcia omawianego braku formalnego. W przypadku usunięcia tego braku w wyznaczonym terminie postępowanie administracyjne zostanie wszczęte, w odwrotnej zaś sytuacji podanie o wszczęcie postępowania zostanie – w drodze czynności materialno-technicznej²¹ – pozostawione bez rozpoznania, z jednoczesnym poinformowaniem o tym fakcie strony postępowania i dokonaniem stosownej adnotacji w aktach sprawy.

Pewnym odstępstwem od powyższej reguły jest wniesienie podania w języku niewłaściwym przez stronę w formie ustnej. W takiej bowiem sytuacji należałoby dopuścić możliwość wezwania przez organ tłumacza, zwłaszcza tłumacza przysięgłego²², do przetłumaczenia podania, przy czym koszty związane z tym tłumaczeniem poniesie co do zasady strona postępowania. Analogicznie, w literaturze z zakresu procedury administracyjnej, na przykładzie odwołania, wskazuje się, że w przypadku osobistego wniesienia odwołania napisanego w języku obcym właściwy pracownik administracji (urzędnik państwowy, pracownik samorządowy) powinien poinformować osobę odwołującą się o możliwości wniesienia odwołania ustnie do protokołu (zob. art. 63 § 3 k.p.a.) i obowiązku poniesienia kosztów jego przetłumaczenia²³. Takie działanie realizuje zasadę informowania w postępowaniu administracyjnym, która została wyrażona w art. 9 k.p.a.²⁴, i jest przy tym spójne z art. 262 § 1 k.p.a., stosownie do którego stronę obciążają te koszty postępowania, które wynikły z winy strony lub zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Za takim rozwiązaniem przemawia też zasada szybkości i prostoty postępowania administracyjnego (zob. art. 12 k.p.a.).

21 Zob. m.in. uchw. SN z dnia 8 czerwca 2000 r., (III ZP 11/00, OSNP 2000, nr 19, poz. 702).

22 Co istotne, tłumacz przysięgły nie może odmówić wykonania tłumaczenia w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, na żądanie sądu, prokuratora, Policji oraz organów administracji publicznej, chyba że zachodzą szczególnie ważne przyczyny uzasadniające odmowę, stosownie do art. 15 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1326).

23 Zob. W. Taras, *Weryfikacja rozstrzygnięć nieostatecznych w postępowaniu administracyjnym* [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownicze administracyjne*, Kraków 2005, s. 134.

24 Zgodnie z którym organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

5. Wyjątki od zasady nakazującej wnoszenie podań w języku urzędowym

Zasada, zgodnie z którą podania wnoszone w postępowaniu administracyjnym powinny być sformułowane w języku polskim (urzędowym), nie ma charakteru absolutnego. Inaczej mówiąc, w ściśle określonych przez przepisy prawa sytuacjach dopuszczalne jest wniesienie podania w języku innym (obcym) niż język urzędowy, przy czym regulacje te – stosownie do maksymy interpretacyjnej *exceptiones non sunt extendendae* – podlegają literalnej, ścisłej wykładni. Normodawca przewiduje w tym zakresie dwa rodzaje wyjątków.

Po pierwsze, regulacje ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym²⁵ umożliwiają wniesienie podania do organu gminy w języku pomocniczym²⁶. Jak bowiem stanowi art. 9 ust. 4 zd. pierwsze tej ustawy, dopuszcza się wniesienie do organu gminy podania w języku pomocniczym, przy czym język pomocniczy może być używany jedynie w gminach, w których liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości, której język ma być używany jako język pomocniczy, jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy i które zostały wpisane do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy (art. 9 ust. 2 ustawy). Gmina taka musi być zatem wpisana do Urzędowego Rejestru Gmin, w których używany jest język pomocniczy, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych²⁷. Co jeszcze istotne, wniesienie podania w języku pomocniczym nie stanowi braku powodującego pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 9 ust. 4 zd. drugie ustawy).

Przez pojęcie „organ gminy”, używane w przywołanych unormowaniach, należy rozumieć organy gminy w sensie ustrojowym, czyli radę gminy

25 T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 823.

26 Wymaga zaznaczenia, że język pomocniczy ma charakter subsydiarny wobec języka polskiego, zob. A. Gronkiewicz, *Realizacja praw językowych mniejszości narodowych i etnicznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym w II Rzeczypospolitej i współcześnie na przykładzie instytucji języka pomocniczego* [w:] *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka, Katowice 2020, s. 256.

27 Zob. R. Hauser, M. Szustkiewicz, *Język pomocniczy jako szczególny sposób komunikacji przy załatwianiu spraw przez organ gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 24–35.

oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Organem gminy nie jest zatem samorządowe kolegium odwoławcze²⁸.

Z powyższego wynika zatem, że po spełnieniu wyżej wymienionych warunków strona może wnieść podanie w języku pomocniczym w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w pierwszej instancji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a niekiedy przez radę gminy.

Postępowanie odwoławcze w sprawie rozstrzygnięć wydanych przez organy gminy musi być natomiast prowadzone w języku urzędowym (polskim), co też oznacza, że odwołanie powinno być sporządzone i wniesione w tym języku. Wniosek ten wynika *expressis verbis* z art. 9 ust. 5 wyżej wymienionej ustawy, zgodnie z którym procedura odwoławcza odbywa się wyłącznie w języku urzędowym. Warto podkreślić, że ustawodawca posłużył się w tym unormowaniu zwrotem „procedura odwoławcza”, które nie jest znane ani k.p.a., ani regulacjom ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁹, a przy tym jest pojęciem szerszym od „odwołania”. W praktyce oznacza to, że – obok postępowania odwoławczego – również postępowanie zażaleniove odbywa się tylko w języku urzędowym. Postępowanie zażaleniove jest bowiem – analogicznie jak postępowanie zainicjowane wniesieniem odwołania – postępowaniem prowadzonym przed organem drugiej instancji, natomiast na mocy art. 144 k.p.a. (230 o.p.) do zażeń „mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań”³⁰. Natomiast w zakresie pojęcia „procedura odwoławcza” nie będzie mieściło się postępowanie zainicjowane wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, co wynika z tego, że od decyzji wydanych przez organy gminy nie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, tylko odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest zaś środkiem prawnym przysługującym od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze³¹.

Na tle brzmienia art. 9 ust. 5 wyżej wymienionej ustawy dyskusyjne jest, czy dyspozycja tego przepisu obejmuje również postępowania administracyjne nadzwyczajne w pierwszej instancji. *A contrario* wydawałoby się, że nie, gdyż jest to postępowanie administracyjne w nowej sprawie, które toczy się

28 Inaczej w prawie formalnym, zob. art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.

29 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.

30 A. Skóra, *Wniesienie podania w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 419.

31 Zob. G. Łaszczyca, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2014.

przed organem pierwszoinstancyjnym. W doktrynie postępowania administracyjnego sformułowano jednak pogląd, zgodnie z którym wykładnia systemowa i celowościowa przeczy takiej tezie, omawiana bowiem regulacja jednoznacznie wiąże dopuszczalność posługiwania się językiem pomocniczym wyłącznie z zakresem właściwości miejscowej organów gmin, na obszarze których ten język jest używany i występuje³². Stanowisko to można zaakceptować jedynie w części. Jest ono bowiem zasadne w zakresie postępowań nadzwyczajnych prowadzonych przez organ wyższego stopnia (samorządowe kolegium odwoławcze), który nie jest organem gminny w sensie ustrojowym i w rozumieniu art. 9 ust. 5 wyżej wymienionej ustawy. Dotyczy to w szczególności postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, ponieważ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia (por. art. 157 § 1 k.p.a.). Niemniej jednak nie każde postępowanie nadzwyczajne będzie prowadzone przez ten organ, czego wyrazem mogą być tryby nadzwyczajne przewidziane w art. 154 i 155 k.p.a. Uprawniają one – po spełnieniu przesłanek określonych w tych przepisach – organ administracji publicznej, który wydał odpowiednio decyzję ostateczną, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, lub decyzję ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo, do jej uchylenia bądź zmiany w każdym czasie. Jeżeli więc decyzję ostateczną wydał organ gminy i zostanie spełniona hipoteza którejś z wymienionych wcześniej norm k.p.a., może ją uchylić albo zmienić w trybie art. 154 k.p.a. bądź 155 k.p.a. Podanie o wszczęcie postępowania w tym zakresie może być też wniesione w języku pomocniczym, wszak będzie ono prowadzone przed organem gminy, o ile oczywiście zostaną spełnione przesłanki z art. 9 ust. 2 i 4 przywołanej ustawy.

Kończąc wątek wnoszenia podań w języku pomocniczym, warto wskazać, że w doktrynie postępowania administracyjnego wskazuje się na potrzebę dostosowania przepisów proceduralnych do wymogów ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Podnosi się m.in. że celem urzeczywistnienia możliwości adaptacji trybu uproszczonego postępowania administracyjnego do warunków stanowiących w art. 9 wyżej wymienionej ustawy należałoby jednocześnie opracować alternatywne wersje językowe formularzy urzędowych, a w przypadku instytucji milczącego załatwienia sprawy ustawodawca powinien rozstrzygnąć, czy przedmiotowe

32 Zob. P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Komentarz. Wzory pism i kazus*, Legalis 2020.

rozwiązanie może znaleźć zastosowanie w sytuacji zainicjowania postępowania w języku pomocniczym³³. Mając na uwadze przywołany art. 27 Konstytucji oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa³⁴, prawodawca winien rozważyć te postulaty.

Po drugie, przepisy prawa administracyjnego materialnego mogą zawierać regulacje pozwalające – na zasadzie wyjątku – na wniesienie podania w określonym postępowaniu administracyjnym w języku obcym, co zresztą dopuszcza wprost ustawa o języku polskim w art. 5 ust. 1³⁵. Unormowania tego typu należy traktować jako *lex specialis* względem przywołanych wyżej regulacji ustawy o języku polskim. Przykładem tego typu przepisów jest art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze³⁶, wedle którego wnioski o dokonanie czynności, o których mowa w art. 145a ust. 1, art. 191 ust. 5 i art. 193 ust. 1 i 2, przedstawiane Prezesowi Urzędu dokumenty, o których mowa w art. 201a ust. 1 i 2, a także zawiadomienie Prezesa Urzędu, o którym mowa w art. 196b ust. 1, mogą być składane w języku angielskim. Regulacja ta zatem pozwala wnioskodawcy złożyć podanie o wszczęcie postępowania administracyjnego wymienionego w niej (np. w postępowaniu dotyczącym tymczasowego zezwolenia na lot dla obcego statku powietrznego) w języku angielskim zamiast składania go w języku polskim. Oczywiście wnioskodawca może też złożyć wniosek ten w języku polskim (urzędowym) zamiast w języku angielskim, stosownie do art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o języku polskim.

Inną egzemplifikacją w tym zakresie jest art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o produktach biobójczych³⁷, który stanowi, że wniosek o wydanie pozwolenia krajowego, pozwolenia wydawanego na podstawie art. 26 rozporządzenia 528/2012 albo zezwolenia na handel równoległy oraz dokumenty, o których mowa w art. 20 ust. 1 rozporządzenia 528/2012, składa się w języku polskim lub języku angielskim. Z uwagi na użycie w tym przepisie spójnika alternatywy „lub” wniosek ten może być złożony zarówno w języku polskim, jak i języku angielskim. W przypadku złożenia wniosku w innym języku wnioskodawca jest obowiązany dołączyć do wniosku tłumaczenie na język polski albo język angielski, poświadczone przez tłumacza przysięgłego.

33 Zob. J.G. Firlus, N. Fox, *O instytucji języka pomocniczego w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017, nr 3 (15), s. 78.

34 Wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

35 Zob. użyty w nim zwrot „chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej”.

36 T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1235 z późn. zm.

37 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 24.

Interesujące w tym zakresie rozwiązanie zawiera także art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne³⁸, zgodnie z którym konsul ma obowiązek prowadzić korespondencję z obywatelem polskim w języku polskim, a z cudzoziemcem, osobą prawną, jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną i instytucją państwa przyjmującego – w języku urzędowym lub powszechnie używanym w państwie przyjmującym. Na korespondencję w języku polskim konsul odpowiada w języku polskim. W unormowaniu tym ustawodawca z jednej strony, w stosunku do obywateli polskich, respektuje w pełni zasadę, że językiem urzędowym jest język polski, z drugiej zaś – względem cudzoziemców, osób prawnych, innych podmiotów państwa przyjmującego – przyjmuje regułę, zgodnie z którą korespondencję należy prowadzić w języku urzędowym lub powszechnie używanym w państwie przyjmującym.

Tego typu rozwiązania ustawodawca powinien wprowadzać w postępowaniach administracyjnych, w których po stronie podmiotowej, względnie przedmiotowej, występują elementy internacjonalizacji (europeizacji), mając jednocześnie na uwadze, że są to jednak wyjątki od zasady, że językiem urzędowym jest język polski.

6. „Niestosowny” języka podania

Odrębnym zagadnieniem od wyżej omówionych jest wniesienie przez stronę podania, które jest wprawdzie zredagowane w języku urzędowym, ale jest sformułowane w sposób niestosowny (nieprzystojny). Przepisy k.p.a. – w przeciwieństwie do uprzednio obowiązujących regulacji rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341)³⁹ – nie odnoszą się *expressis verbis* do tej problematyki, w szczególności nie formułują podstawy prawnej do „automatycznego” pozostawienia takiego podania bez rozpoznania. Skutki użycia języka niestosownego w „materiale” zewnętrznym (zwykle w podaniu) nie są objęte też treścią

38 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 823 z późn. zm.

39 Zgodnie z art. 15 ust. 4 władza mogła nie przyjąć podania, gdy było nieczytelne, w treści swej niezrozumiałe czy napisane z pogwałceniem przepisów o języku podań.

art. 96 k.p.a.⁴⁰, dlatego podmiot, który wniósł podanie w języku niestosownym, nie może być ukarany grzywną w trybie tego przepisu. Można zatem zadać pytanie, co ma zrobić organ w sytuacji, gdy wpłynie do niego podanie sformułowane w języku urzędowym, ale w tonie nieprzystojnym? W takim przypadku należałoby zastosować ogólny przepis art. 64 k.p.a. dotyczący usuwania braków formalnych podania i wezwać wnioskodawcę do poprawienia (sprecyzowania) żądania poprzez usunięcie z niego zwrotów niestosownych czy wulgarnych. Dodatkowo, jeżeli treść podania prawdopodobnie wyczerpywałaby znamiona wykroczenia albo występkę, wówczas organ administracji publicznej powinien powiadomić o tym właściwy organ władzy publicznej.

7. Podsumowanie

Unormowania k.p.a. nie określają wyraźnie języka, w jakim powinny być sformułowane podania w postępowaniu administracyjnym. Nie oznacza to jednak luki prawnej, gdyż z art. 27 Konstytucji i art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o języku polskim wynika, że podania te powinny być sporządzone w języku urzędowym, czyli polskim.

Wniesienie do organu administracji publicznej podania w niewłaściwym języku, a więc w języku innym niż język polski, jest brakiem formalnym, który powinien zostać usunięty, aby mogło ono wywrzeć skutki prawne. Usunięcie tego braku formalnego następuje zasadniczo poprzez zastosowanie trybu z art. 64 § 2 k.p.a.

Zasada, w świetle której podania wnoszone w postępowaniu administracyjnym winny być sformułowane w języku polskim (urzędowym), nie ma jednak charakteru absolutnego. Przepisy ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym umożliwiają bowiem wniesienie podania do organu gminy w języku pomocniczym, przy czym wyjątek ten dotyczy wyłącznie postępowań administracyjnych przed organami gminy w pierwszej instancji. Odwołanie i zażalenie odpowiednio na decyzje i postanowienia wydane przez organy gminy – zgodnie z art. 9 ust. 5 tej ustawy – muszą być sformułowane w języku polskim. Nadto przepisy prawa administracyjnego materialnego niekiedy zawierają regulacje

40 Zob. G. Łaszczyca, *op. cit.*

umożliwiające wniesienie podania w określonym postępowaniu administracyjnym w języku obcym, najczęściej w angielskim. Takie rozwiązania są przejawem europeizacji prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, dlatego też będą one coraz częściej spotykane w polskim porządku prawnym.

Przepisy k.p.a., zwłaszcza te dotyczące wszczęcia postępowania i podań, nie regulują skutków wniesienia podania w języku niestosownym (nieprzystojnym). W związku z tym, w celu uniknięcia luki prawnej, należałoby zastosować ogólny przepis art. 64 k.p.a., dotyczący usuwania braków formalnych podania i wezwać wnioskodawcę do poprawienia (sprecyzowania) żądania poprzez usunięcie z niego zwrotów niestosownych czy wulgarnych. Można przy tym też postulować dodanie do k.p.a. przepisu, zgodnie z którym w przypadku wniesienia podania w języku niestosownym, organ administracji publicznej pozostawiałby je bez rozpatrzenia.

Mateusz Kaczocho

Bibliografia

- BOJANOWSKI E., CIEŚLAK Z., LANG J. (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010.
- CHORAŹY K., TARAS W., WRÓBEL A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowo-administracyjne*, Kraków 2005.
- FIRLUS G.J., FOX N., *O instytucji języka pomocniczego w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*, „Polityka i Społeczeństwo” 2017, nr 3 (15).
- GOŁASZEWSKI P., *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym. Komentarz. Wzory pism i kazus*, Legalis 2020.
- GRONKIEWICZ A., *Realizacja praw językowych mniejszości narodowych i etnicznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym w II Rzeczypospolitej i współcześnie na przykładzie instytucji języka pomocniczego [w:] Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka, Katowice 2020.
- HAUSER R., SZUSTKIEWICZ M., *Język pomocniczy jako szczególnie sposób komunikacji przy załatwianiu spraw przez organ gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.

- KĘDZIORA R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- KMIECIK Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2014.
- ŁASZCZYCA G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2014.
- OCHENDOWSKI E., *Postępowanie administracyjne, ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Toruń 2010.
- PRZYBYSZ P. M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2019.
- SKÓRA A., *Wniesienie podania w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV.
- SKÓRA A., KARDASZ P., *Komentarz do art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. 2, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, wyd. VI, Warszawa 2007.
- TULEJA P., *Komentarz do art. 27 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Lex/el 2021.

SUMMARY

Language of the application lodged in the general administrative procedure

The aim of the article is to present the issues of preparing applications in the administrative procedure in the official language, i.e. Polish, and the permissible (statutory) exceptions in this regard. In some administrative proceedings, it is possible to draft the application in a supporting language or in a foreign language, most often English. The study also addresses the issue of how to remove the lack of a formal application, consisting in submitting it in the wrong language, as well as the issue of preparing an application in an inappropriate language.

Mateusz Kaczocha, PhD in law, assistant professor at the Stefan Batory Academy of Applied Sciences. Completed legislative training, has many years of experience in the field of legislation gained while working in the legislative departments of one of the ministries, author of numerous publications, including scientific articles, comments and monographs, in the field of administrative proceedings, administrative law, health protection law and legislation; he has no ORCID.

Rafał R. Wasilewski, dr nauk prawnych, radca prawny, założyciel kancelarii Kancelaria Radcy Prawnego dr Rafał R. Wasilewski. Zajmuje się prawem gospodarczym publicznym i prywatnym (w tym prawem konkurencji, prawem konsumenckim oraz prawem zamówień publicznych), a także prawem proceduralnym. Autor publikacji z zakresu prawa gospodarczego i proceduralnego. Członek stowarzyszeń naukowych Stowarzyszenie Prawa Konkurencji, ASCOLA, ADJURIS oraz International Association of Consumer Law; ORCID: 0000-0003-1004-8975.

ARTYKUŁY

Zażalenie poziome
przed sądem rejonowym
jako sądem I instancji –
wnioski *de lege lata*
oraz postulaty *de lege*
ferenda na temat kosztów
zastępstwa procesowego

Rafał R. Wasilewski

1. Wprowadzenie

W postępowaniu cywilnym strona może być reprezentowana przez pełnomocnika procesowego, w szczególności będącego radcą prawnym albo adwokatem. Zastępstwo procesowe, o ile nie wiąże się z ustanowieniem pełnomocnika z urzędu, powoduje konieczność pokrycia przez stronę wynagrodzenia wybranego samodzielnie przez stronę pełnomocnika. Co jednak istotne, w przypadku wygranej w procesie strona może – co do zasady – liczyć na zwrot poniesionych kosztów procesu, których elementem składowym jest w szczególności wynagrodzenie adwokata albo radcy prawnego, zgodnie z odrębnymi przepisami¹. Niniejszy artykuł, oparty w zasadniczej mierze na metodzie dogmatyczno-prawnej, zmierza do wykazania, że obecnie obowiązujące przepisy prawne nie określają *expressis verbis* wysokości stawek minimalnych ani opłat za czynności profesjonalnych pełnomocników za zastępstwo procesowe w procesie cywilnym w przypadku zażalenia do innego składu sądu I instancji (tzw. zażalenie poziome), zarówno w przypadku pełnomocników z wyboru, jak i ustanowionych z urzędu. Jednocześnie podniesiony został postulat *de lege ferenda* co do konieczności wprowadzenia stosownych zmian.

1 Zob. art. 98 § 3 oraz art. 99 k.p.c.

2. Zarys problematyki rozpoznawania zażalenia przez inny skład sądu I instancji

Tytułem wprowadzenia i ukazania, jakie jest tło analizowanego zagadnienia wysokości kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu zażaleniowym przed innym składem sądu I instancji, warto jest zwięźle przedstawić genezę wprowadzenia tej instytucji prawnej oraz zaakcentować istotne zmiany w strukturze postępowania zażaleniowego².

Instytucja zażalenia poziomego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym zawarta w art. 394^{1a} k.p.c. została wprowadzona relatywnie niedawno, ponieważ zmiany weszły w życie 7 listopada 2019 r.³. Zażalenie w procesie cywilnym na etapie postępowania przed sądem I instancji pozostawało co do zasady dewolutywnym⁴ środkiem zaskarżenia, gdyż podlegało rozpoznaniu przez sąd wyższy hierarchicznie (sąd II instancji⁵ albo nawet Sąd Najwyższy⁶). Jak wskazano, 7 listopada 2019 r. w postępowaniu cywilnym doszło do zmian, które istotnie zmodyfikowały charakter zażalenia w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Przede wszystkim wprowadzono analizowaną instytucję zażalenia poziomego (art. 394^{1a} k.p.c.), która ograniczyła katalog orzeczeń oraz zarządzeń sądu I instancji podlegających zaskarżeniu w drodze zażalenia do sądu II instancji (art. 394 k.p.c.)⁷. Oznacza to, że w przypad-

2 Szerzej o zażaleniu do innego składu sądu I instancji zob. K. Drozdowicz, *Zażalenie do innego składu sądu I instancji w postępowaniu rozpoznawczym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2020, z. 111, s. 58–68.

3 Przepis art. 391^{1a} k.p.c. został wprowadzony ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1469); dalej: ustawa zmieniająca.

4 Pamiętać jednak należy, że dewolutywność w przypadku zażalenia ma charakter względny (art. 395 § 2 k.p.c.).

5 Zob. art. 394 k.p.c. w brzmieniu sprzed 7 listopada 2019 r.

6 Zob. art. 394¹ k.p.c.

7 Odnotować należy, że w tym samym czasie ustawodawca wprowadził zmiany w zakresie postępowania zabezpieczającego oraz egzekucyjnego. Upřednio art. 741 k.p.c. stanowił jedynie o tym, że na postanowienie w przedmiocie zażalenia przysługuje zażalenie, a wprowadzony 741 § 2 k.p.c. doprecyzował, że zażalenie podlega rozpoznaniu przez sąd, który wydał zaskarżone postanowienie, jednak w składzie trzech sędziów. Analogicznych zmian dokonano w postępowaniu egzekucyjnym (zob. art. 767⁴ k.p.c. i wprowadzony art. 767⁴ § 1¹ k.p.c.). W konsekwencji także w postępowaniach zabezpieczającym i egzekucyjnym zażalenia obecnie są rozpoznawane przez inny skład sądu I instancji. Na marginesie jedynie należy wspomnieć, że obecnie, wbrew wyżej wymienionym przepisom, zażalenie rozpoznaje zasadniczo skład jednoosobowy (art. 15zsz¹ § 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r.

kach określonych w art. 3941a § 1 k.p.c. zażalenie nie jest rozpoznawane – jak uprzednio – przez sąd II instancji, lecz co do zasady⁸ przez inny skład sądu I instancji. Zważywszy na fakt, że przed wprowadzeniem analizowanej instytucji zażalenie rozpoznawał sąd II instancji, musiało ono podlegać rozpoznaniu przez sąd okręgowy (gdy sądem I instancji był sąd rejonowy) albo sąd apelacyjny (gdy sądem I instancji był sąd okręgowy)⁹, wyjątkowo zaś przez Sąd Najwyższy¹⁰. Tymczasem, stosownie do stanu po wejściu w życie ustawy zmieniającej, zażalenie poziome na podstawie art. 3941a k.p.c. od orzeczenia sądu rejonowego jako sądu I instancji jest rozpoznawane co do zasady właśnie przez sąd rejonowy. W konsekwencji sądy rejonowe stały się funkcjonalnie właściwe do rozpoznawania zażaleń poziomych.

Nawiązując do analizowanej w artykule problematyki kosztów zastępstwa procesowego, trzeba zwrócić uwagę, że wprowadzając przedstawione powyżej zmiany, ustawodawca nie poddał refleksji konsekwencji finansowych dla stron postępowań sądowych, ani nie analizował wpływu wprowadzanych zmian na regulacje dotyczące kosztów procesu oraz stawek minimalnych wynagrodzenia pełnomocników z wyboru czy opłat za czynności pełnomocników ustanowionych z urzędu. W projekcie ustawy zmieniającej¹¹ wyjaśniono jedynie, że zażalenie poziome ma dotyczyć kwestii incydentalnych, co będzie sprzyjało rozgraniczeniu merytorycznego nadzoru nad istotą sprawy przez sądy II instancji i spraw drobniejszych, którymi mogą zająć się samodzielnie sądy I instancji. Ponadto stwierdzono, że przyznanie kompetencji do rozpoznawania zażalenia innemu składowi sądu I instancji usprawni postępowanie

o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.).

8 Z wyjątkiem sytuacji, gdy w sądzie I instancji nie jest możliwe utworzenie składu rozpoznającego zażalenie. Wówczas zażalenie podlega rozpoznaniu przez sąd II instancji (art. 394^{1a} § 3 k.p.c.) oraz gdy jednocześnie zażalenie złożono wobec orzeczeń wymienionych w art. 394 § 1 k.p.c. (podlegających zaskarżeniu do sądu II instancji) oraz wymienionych w art. 394^{1a} § 1 k.p.c. Wówczas zażalenie jest rozpoznawane przez sąd II instancji.

9 Zob. art. 16 k.p.c.

10 Zob. art. 394¹ k.p.c.

11 Druk sejmowy nr 3137 Sejmu VIII kadencji z dnia 8 stycznia 2019 r., projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/166CCC44490F3965C1258384003CD40A/%24File/3137.pdf?TSPD_101_R0=08a02c1a15ab20004c8b1af8dc04bc3c5cdb5d0323aff758f45d8613f270d7da32fcf7210cf9922908abab3acd14300073d3370b8d59202b8858fee246226e1559524c050d0002cf29a167c50d6e591d435bda17a03c8789fd5f344e277734eb (dostęp: 13 października 2022 r.); dalej: druk 3137.

rozpoznawcze oraz zmniejszy koszty obsługi pocztowej (przesyłania akt postępowania sądowi II instancji). Brak jest natomiast w uzasadnieniu podstawy do wysnucia wniosku, że powierzając sądom I instancji rozpoznawanie zażalenia na orzeczenia lub zarządzenia dotychczas procedowane przez sądy II instancji, ustawodawca zamierzał ingerować w kwestie kosztów procesu, w szczególności kosztów zastępstwa procesowego.

3. Wysokość stawek minimalnych lub opłat w postępowaniu zażaleniowym – wnioski *de lege lata*

Jak wskazano na wstępie artykułu, koszty zastępstwa procesowego są regulowane w przepisach pozakodeksowych. Istotne z punktu widzenia celu pracy są przepisy wykonawcze określające wysokość stawek minimalnych należnych radcom prawnych oraz adwokatom z wyboru¹² oraz opłat za czynności radców prawnych oraz adwokatów z urzędu¹³. Przepisy tych rozporządzeń obejmują także zasady ustalania należności pełnomocników w postępowaniu zażaleniowym. W obecnym stanie prawnym określono w przepisach wyżej wymienionych przepisów wykonawczych wysokość stawek minimalnych (tudzież opłat) za prowadzenie spraw w postępowaniu zażaleniowym przed sądem okręgowym, sądem apelacyjnym oraz Sądem Najwyższym¹⁴.

Z powyższego można wysnuć wniosek, że przepisy nie określają stawki minimalnej lub opłaty za czynności pełnomocnika procesowego, jeżeli postępowanie zażaleniowe toczy się przed sądem rejonowym (przed innym składem sądu rejonowego jako sądu I instancji). Ustalenie to prowadzi do sformułowania pytania, czy w takiej sytuacji możliwe jest w ogóle ustalenie

12 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800 z późn. zm.).

13 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 68 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18 z późn. zm.).

14 Zob. § 10 rozporządzeń określających stawki minimalne pełnomocników z wyboru oraz § 16 rozporządzeń określających opłaty za czynności pełnomocników z urzędu.

wysokości kosztów zastępstwa procesowego za prowadzenie sprawy na podstawie zażalenia poziomego do innego składu sądu rejonowego¹⁵.

Argumentem przemawiającym za odpowiedzią, że za reprezentację w postępowaniu zażaleniowym przed innym składem sądu rejonowego jako sądu I instancji należne są koszty zastępstwa procesowego według stawek określonych w wyżej wymienionych rozporządzeniach, może być (potencjalnie) zawarty w każdym z tych rozporządzeń przepis, zgodnie z którym wysokość stawek minimalnych (albo opłat) w sprawach nieokreślonych w rozporządzeniu ustala się, przyjmując za podstawę stawkę (albo opłatę) w sprawach o najbardziej zbliżonym rodzaju¹⁶. Należy przy tym mieć na względzie, że w doktrynie przyjmuje się pewne wymogi co do zastosowania tej reguły. Otóż zdaniem A. Partyk oraz T. Partyka „rozstrzyganie wątpliwości co do odpowiedniego zastosowania danego przepisu powinno następować według dwóch reguł interpretacyjnych: ścisłego rozumienia regulacji o charakterze wyjątkowym oraz ustalania podobieństwa materialnego przedmiotów postępowań, przy uwzględnieniu jednak trybu postępowania sądowego”¹⁷. Godne podkreślenia jest, że przepisy pozwalające na odpowiednie zastosowanie stawek lub opłat w sprawach nieuregulowanych w rozporządzeniach były przedmiotem rozważań orzecznictwa, w tym także Sądu Najwyższego. Wynika z nich, że reguła ta znajduje zastosowanie przy zbliżonym charakterze rodzaju sprawy w sensie przedmiotu postępowania¹⁸. Tymczasem analizowana problematyka sprowadza się do ustalenia wysokości stawki minimalnej albo opłaty w danej sprawie w postępowaniu wywołanym środkiem zaskarżenia. Oznacza to, że rodzaj sprawy (przedmiot postępowania) pozostaje bez zmian, więc zastosowanie wspomnianego rozwiązania nie powinno mieć miejsca, skoro zmianie nie ulega „rodzaj sprawy”, a jedynie jej etap.

15 Pytanie to nie sprowadza się do refleksji, czy stronie powinny przysługiwać koszty zastępstwa procesowego, ale o ich wysokość. Nie sposób bowiem byłoby przyjąć, że brak określenia samej wysokości kosztów zastępstwa procesowego miałby stanowić ograniczenie ogólnej zasady odpowiedzialności finansowej za wynik sprawy w kontekście obowiązku zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (art. 98 k.p.c.).

16 Zob. § 20 rozporządzeń określających stawki minimalnej pełnomocników z wyboru oraz § 5 rozporządzeń określających opłaty za czynności pełnomocników z urzędu.

17 A. Partyk, T. Partyk, *Opłaty za czynności radców prawnych. Komentarz*, Lex/el. 2021.

18 Np.: post. SN z dnia 1 czerwca 2010 r., (II UZ 11/10, Legalis nr 317036); post. SN z dnia 2 sierpnia 2011 r., (II UZ 28/11, Legalis nr 457229); post. SN z dnia 18 października 2011 r., (III PZ 8/11, Legalis nr 2333918); post. SN z dnia 14 lutego 2012 r., (II PZ 48/11, Legalis nr 483359).

Niemniej jednak należy przyjąć, że skoro przed nowelizacją z 2019 r. określone orzeczenia oraz zarządzenia podlegały zaskarżeniu do sądu II instancji (sądu okręgowego albo apelacyjnego) i wówczas nie budziły wątpliwości już z samego brzmienia przepisów rozporządzeń, jakie należy zastosować stawki minimalne lub opłaty za reprezentację w postępowaniu zażaleniowym, to sam fakt powierzenia rozpoznania zażaleń innemu składowi sądu I instancji nie uzasadnia wniosku, że prawodawca zamierzał pozbawić strony zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie zażaleniowe. W szczególności takiego zamiaru nie sposób przypisać ustawodawcy przez pryzmat analizy druku 3137, który nie wskazywał na zamiar pozbawienia stron postępowania możliwości odzyskania kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie wywołane zażaleniem poziomem przed sądem rejonowym.

Należy stwierdzić, że wobec braku odrębnej regulacji wysokości kosztów zastępstwa procesowego (stawki minimalnej albo opłaty) w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym konieczne jest zastosowanie wnioskowania z analogii (konkretnie *analogia legis*). Nie powinno budzić kontrowersji, że na gruncie cywilnego prawa procesowego stosowanie wnioskowania z analogii jest dopuszczalne¹⁹. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zastosowanie analogii nie jest wykluczone²⁰. Zdaniem Trybunału *analogia legis* nie może być stosowana jedynie w tych gałęziach prawa, które na gruncie konstytucyjnym wymagają szczególnej określoności – takich jak prawo karne czy podatkowe²¹. Konsekwencją zastosowania wnioskowania *per analogiam* powinno być zatem zastosowanie przepisów wykonawczych dotyczących stawek minimalnych oraz opłat należnych radcom prawnym oraz adwokatom określających wysokość stawek i opłat w postępowaniu zażaleniowym przed sądem okręgowym. Za takim rozwiązaniem przemawia przede wszystkim argument historyczny. Jak wyjaśniono wcześniej, przed wprowadzeniem instytucji zażalenia poziomego przed sądem rejonowym jako sądem I instancji zażalenia od takich samych orzeczeń i zarządzeń były rozpoznawane przez sąd okręgowy, więc w ten sposób zachowana zostanie wysokość kosztów zastępstwa procesowego należnych stronie procesu. Ponadto zażalenie poziome oraz zażalenie do sądu

19 Zob. E. Kabza, *Problem stosowania analogii w prawie cywilnym*, „Forum Prawnicze” 2010, nr 1, s. 52.

20 Tak TK w orz. z dnia 8 listopada 1994 r., (P 1/94, Legalis nr 10227).

21 Tak TK w wyr. z dnia 18 kwietnia 2018 r., (K 52/16, Legalis nr 1752803).

II instancji nie odznaczają się odrębnościami, z wyjątkiem organu rozpoznającego ten środek zaskarżenia²². Dlatego, zważywszy na istotne podobieństwo, zastosowanie *per analogiam* przepisów dotyczących stawek minimalnych oraz opłat za reprezentację przez radców prawnych i adwokatów, jest uzasadnione²³.

4. Postulaty *de lege ferenda*

Zaprezentowane we wcześniejszych częściach artykułu rozważania dają podstawę do sformułowania postulatu, aby zostały wprowadzone zmiany rozporządzeń określających stawki minimalne oraz opłaty adwokatów i radców prawnych, zarówno z wyboru, jak i z urzędu. O ile możliwe jest, co wyjaśniono w poprzedniej części artykułu, uzupełnienie obecnie występującej luki poprzez skorzystanie z *analogii legis*, o tyle rekomendować należy usunięcie występującej luki poprzez zabiegi legislacyjne sprowadzające się do zmiany obecnie obowiązujących przepisów w taki sposób, by jednoznacznie rozstrzygały o wysokości kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym.

Dla uregulowania określającego stawki minimalne w postępowaniu zażaleniowym przed innym składem sądu rejonowego jako sądu I instancji proponuje się zmianę brzmienia § 10 ust. 2 pkt 1 oraz odpowiednio § 16 ust. 2 pkt 1 rozporządzeń, aby stawki minimalne lub opłaty wynosiły w postępowaniu przed sądem rejonowym tyle, ile w przypadku postępowania zażaleniowego przed sądem okręgowym (25% stawki minimalnej lub opłaty, a jeżeli w pierwszej instancji nie prowadził sprawy ten sam pełnomocnik – 50% stawki minimalnej).

W wyniku postulowanych zmian przepisy te powinny otrzymać następujące brzmienie:

- 1) § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych powi-

²² Brak zróżnicowania wymogów formalnych czy fiskalnych.

²³ Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy, „analogia z ustawy jest na obszarze szeroko rozumianego prawa cywilnego powszechnie dopuszczana. Według szeroko akceptowanego poglądu, *per analogiam* może być zastosowany przepis normujący sytuację najbliższą, podobną do przypadku rozstrzyganego ze względu na istotne cechy” – SN w uchw. z dnia 14 lipca 2016 r., (III UZP 9/16, Legalis nr 1482432).

nien otrzymać brzmienie: „przed sądem rejonowym lub przed sądem okręgowym – 25% stawki minimalnej, a jeżeli w pierwszej instancji nie prowadził sprawy ten sam radca prawny – 50% stawki minimalnej, w obu przypadkach nie mniej niż 120 zł”;

- 2) § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie powinien otrzymać brzmienie: „przed sądem rejonowym lub przed sądem okręgowym – 25% stawki minimalnej, a jeżeli w pierwszej instancji nie prowadził sprawy ten sam adwokat – 50% stawki minimalnej, w obu przypadkach nie mniej niż 120 zł”;
- 3) § 16 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu powinien otrzymać brzmienie: „przed sądem rejonowym lub sądem okręgowym – 25% opłaty, a jeżeli w pierwszej instancji sprawy nie prowadził ten sam radca prawny – 50% opłaty, w obu przypadkach nie mniej niż 60 zł”;
- 4) § 16 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu powinien otrzymać brzmienie: „przed sądem rejonowym lub sądem okręgowym – 25% opłaty, a jeżeli w pierwszej instancji sprawy nie prowadził ten sam adwokat – 50% opłaty, w obu przypadkach nie mniej niż 60 zł”²⁴.

5. Podsumowanie

Na podstawie przepisów ustawy zmieniającej ograniczono katalog orzeczeń i zarządzeń sądu I instancji, na które przysługuje zażalenie do sądu II instancji, wprowadzając równolegle instytucję zażalenia poziomego. Konsekwencją

24 Na marginesie warto zaznaczyć, że powyższe propozycje nie ingerują w minimalną kwotę wskazaną w przepisach. Dostrzegalne jest, że minimalna wysokość opłat za czynności adwokatów lub radców prawnych wynosi 60 zł, a stawek minimalnych – 120 zł. Tymczasem, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zwrócono słusznie uwagę, że dyferencjacja wysokości stawek minimalnych należnych za reprezentację przez pełnomocników z wyboru oraz opłat za czynności pełnomocników z urzędu jest nieuzasadniona i niekonstytucyjna – tak TK w wyr. z dnia 23 kwietnia 2020 r., (SK 66/19, Legalis nr 2328465).

tej zmiany jest w szczególności to, iż obecnie rozpoznanie zażalenia może znajdować się w kompetencji sądu rejonowego. Obowiązujące aktualnie przepisy *expressis verbis* nie przewidują wysokości stawki wynagrodzenia adwokatów oraz radców prawnych ani opłat za podjęte przez nich czynności jako pełnomocników z urzędu, jakie należałoby przyznać za reprezentację strony w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym. Uzupełnieniu tej luki nie może służyć regulacja pozwalająca na zastosowanie stawki lub opłaty przewidzianej dla sprawy o najbardziej zbliżonym charakterze, ponieważ znajduje ona zastosowanie w przypadku podobieństwa przedmiotu postępowania, a nie dotyczy kwestii etapów proceduralnych. Za dopuszczalne można uznać jednak zastosowanie w drodze *analogii legis* przepisów określających stawki oraz opłaty za zastępstwo procesowe w postępowaniu zażaleniowym przed sądem okręgowym. Niemniej jednak pożądane jest podjęcie przez prawodawcę kroków, aby zidentyfikowaną lukę usunąć w postulowany w artykule sposób.

Rafał R. Wasilewski

Bibliografia

Literatura

DROZDOWICZ K., *Zażalenie do innego składu sądu I instancji w postępowaniu rozpoznawczym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2020, z. 111.

KABZA E., *Problem stosowania analogii w prawie cywilnym*, „Forum Prawnicze” 2010, nr 1.

PARTYK A., PARTYK T., *Opłaty za czynności radców prawnych. Komentarz*, Lex/el. 2021.

Orzecznictwo

Post. SN z dnia 1 czerwca 2010 r., (II UZ 11/10, Legalis nr 317036).

Post. SN z dnia 2 sierpnia 2011 r., (II UZ 28/11, Legalis nr 457229).

Post. SN z dnia 18 października 2011 r., (III PZ 8/11, Legalis nr 2333918).

Post. SN z dnia 14 lutego 2012 r., (II PZ 48/11, Legalis nr 483359).

Orz. TK z dnia 8 listopada 1994 r., (P 1/94, Legalis nr 10227).

Uchw. SN z dnia 14 lipca 2016 r., (III UZP 9/16, Legalis nr 1482432).

Wyr. TK z dnia 18 kwietnia 2018 r., (K 52/16, Legalis nr 1752803).

Wyr. TK z dnia 23 kwietnia 2020 r., (SK 66/19, Legalis nr 2328465).

Akty prawne i projekty

Druk sejmowy nr 3137 Sejmu VIII kadencji z dnia 8 stycznia 2019 r., projekt ustawy – o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/166CCC44490F3965C1258384003C-D40A/%24File/3137.pdf?TSPD_101_R0=08a02c1a15ab20004c8b1af8d-c04bc3c5cdb5d0323aff758f45d8613f270d7da32fcf7210cf9922908abab3acd-14300073d3370b8d59202b8858fee246226e1559524c050d0002cf29a167c50d6e-591d435bda17a03c8789fd5f344e277734eb (dostęp: 13 października 2022 r.).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 68 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1469).

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.).

SUMMARY

Horizontal complaint before a district court as a court of first instance – conclusions *de lege lata* and postulates *de lege ferenda* on the costs of legal representation

As of 7 November 2019, the provisions on horizontal complaints (complaints against a decision or order of a court of first instance to another panel of that court) apply in civil proceedings. These complaints may be heard by district courts. The provisions determining the minimum rates of remuneration and fees for the activities of advocates and legal advisers do not provide for the amount of such rates or fees for legal representation in complaint proceedings before the district court. This gap cannot be filled by a regulation allowing the application of the rate or fee foreseen for the case of the most similar nature. While it is permissible to apply by way of legislative analogy the provisions setting out the rates and fees for legal representation in complaint proceedings before the district court, a legislative amendment is desirable.

Rafał R. Wasilewski, PhD in law, legal advisor, founder of the law firm Kancelaria Radcy Prawnego Dr. Rafał R. Wasilewski. Deals with public and private economic law (including competition law, consumer law and public procurement law), as well as procedural law. Author of publications in the field of economic and procedural law. Member of scientific associations, the Competition Law Association, ASCOLA, ADJURIS and the International Association of Consumer Law; ORCID: 0000-0003-1004-8975.

Jan Kluza, asesor sądowy w Sądzie Rejonowym w Kielcach, absolwent studiów doktoranckich w Katedrze Postępowania Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor publikacji z zakresu prawa karnego i postępowania karnego m.in. w: „Prokuraturze i Prawie”, „Zeszytach Prawniczych”, „Ruchu Prawniczym, Ekonomicznym i Socjologicznym”, „Przeglądzie Prawa Konstytucyjnego”, „Nowej Kodyfikacji Prawa Karnego”; ORCID: 0000-0002-0929-6093.

ARTYKUŁY

Możliwość wprowadzenia instytucji sądów pokoju w świetle przedstawionych projektów ustaw o sądach pokoju

Jan Kluza

1. Wstęp

Od dłuższego czasu w debacie politycznej mówiło się o wprowadzeniu do polskiego wymiaru sprawiedliwości instytucji sądów pokoju, wzorowanych na rozwiązaniach anglosaskich, które miałyby wzmocnić czynnik społeczny w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Również organizacje pozarządowe wyrażały postulaty wprowadzenia sądów pokoju¹. Źródło tego zapatrywania stanowi art. 182 Konstytucji², który mówi, że udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Rozwinięciem tego jest art. 4 § 1 ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych, który przewiduje, że w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości obywatele biorą udział przez uczestnictwo ławników w rozpoznawaniu spraw przed sądami w pierwszej instancji, chyba że ustawy stanowią inaczej. Urzeczywistnieniem dotychczasowej debaty w tym przedmiocie są złożone w Sejmie trzy projekty ustaw o sądach pokoju, w tym dwa poselskie oraz jeden prezydencki. Projekty te dokonują swoistej rewolucji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i z oczywistych względów wymagają bliższego przedstawienia. Co istotne, projekty te nie przewidują konieczności zmiany Konstytucji w tym zakresie. Wprowadzenie sądów pokoju *per se* nie jest rozwiązaniem, które z góry należy przekreślić – w sposób istotny mogłyby odciążyć sędziów sądów powszechnych w sprawach mniejszej wagi, które w dużej części nie powinny w ogóle trafiać do sądów. W tym celu poddane analizie zostaną poszczególne projekty ustaw z punktu widzenia zgodności z Konstytucją ich rozwiązań i przydatności.

1 Zob. Fundacja Court Watch, B. Pilitowski, *Jak zwiększyć udział obywateli w polskim wymiarze sprawiedliwości?*, Warszawa 2020, s. 12.

2 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

2. Przegląd projektów ustaw dotyczących sądów pokoju

2.1. Poselski projekt ustawy o sądach pokoju przedstawiony przez Polskie Stronnictwo Ludowe

Pierwszym projektem ustawy dotyczącym wprowadzenia sądów pokoju był projekt ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie innych ustaw³ przedstawiony przez posłów Klubu Parlamentarnego Koalicja Polska – PSL, UED, Konserwatyści.

Główne założenie tego projektu to stworzenie sądów pokoju, których siedzibą byłby sąd rejonowy dla jednego powiatu, miasta na prawach powiatu i dzielnicy m.st. Warszawy. Jeden sędzia pokoju przydałby na 40 tys. mieszkańców (art. 1 § 1–3 projektu ustawy). Projekt przewiduje, że wynagrodzenie sędziego pokoju odpowiada co do wysokości wynagrodzeniu sędziego sądu rejonowego, a sposób jego ustalania jest analogiczny jak w przypadku wynagrodzenia sędziowskiego określonego w art. 91 u.s.p. W uzasadnieniu projektu podniesiono, że ewentualne różnicowanie wynagrodzenia sędziego pokoju i sędziego sądu rejonowego „nie mieści się w założeniach przyjętej konstrukcji”⁴. Zważywszy na bardzo okrojony zakres kognicji oraz fakt, że asesor sądowy uzyskuje 80% wynagrodzenia sędziego sądu rejonowego, proponowane rozwiązanie jest rażąco niesprawiedliwe i prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania pozycji asesora sądowego i sędziego sądu pokoju. Zaskakujące jest także to, że projekt przewiduje, że na jednego sędziego pokoju przypada aż dwóch asystentów pokoju (art. 3 § 1 projektu), co jest niebywale z punktu widzenia tego, że w sądach powszechnych jeden asystent przypada na kilku sędziów. W uzasadnieniu wskazano, że ma to służyć szybkości postępowań i sprawności funkcjonowania instytucji sądów pokoju⁵. Konieczność zatrudnienia dwukrotnej liczby asystentów sędziego w stosunku do liczby sędziów pokoju podważa w ogóle sens tej instytucji, którą zgodnie z projektem mają przecież pełnić osoby o wykształceniu prawniczym po zdanym egzaminie sędziowskim.

3 Zob. druk sejmowy nr 1762, Sejm IX kadencji; dalej: projekt PSL.

4 Uzasadnienie projektu ustawy, s. 33.

5 Zob. *ibidem*.

Art. 4 § 1 projektu ustawy przewiduje, że do właściwości sądów pokoju należeć będą sprawy z zakresu prawa cywilnego, karnego oraz wykroczenia. W zakresie spraw cywilnych, w § 2 tego artykułu uszczegółowiono, że będą to:

- 1) sprawy o prawa majątkowe, świadczenia, jeżeli wartość przedmiotu sporu (dalej: w.p.s.) nie przekracza 10 000 zł;
- 2) sprawy z zakresu rękojmi lub gwarancji, jeśli wartość przedmiotu umowy nie przekracza 2000 zł;
- 3) spory z powództwa najemcy lokalu mieszkalnego przeciwko wynajmującemu;
- 4) sprawy z art. 144 k.c.;
- 5) spory z czynów niedozwolonych, jeżeli w.p.s. nie przekracza 10 000 zł, a roszczenie nie jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez powoda;
- 6) sprawy o naruszenie posiadania, jeżeli w.p.s. nie przekracza 10 000 zł;
- 7) spory o wydanie własności i ochronę własności, jeżeli w.p.s. nie przekracza 10 000 zł.

Odnośnie do spraw karnych w art. 4 § 3 projektu przewidziano, że będą to sprawy o przestępstwa zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku. Na pierwszy rzut oka widać już pewną niekonsekwencję w zakresie kształtowania właściwości sądów pokoju w sprawach cywilnych – z jednej bowiem strony generalna ich właściwość została określona przez posłużenie się wartością przedmiotu sporu na kwotę 10 000 zł, podczas gdy w sprawach z zakresu rękojmi lub gwarancji z nieznanym powodów wartość przedmiotu sporu zmniejszono aż pięciokrotnie, do poziomu jedynie 2000 zł. W przypadku spraw karnych powstaje natomiast wątpliwość, czy obejmują one również sprawy, w których wymierzona może zostać kara w oparciu na art. 37a § 1 k.k., który przewiduje, że jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, a wymierzona za nie kara pozbawienia wolności nie byłaby surowsza od roku, sąd może zamiast tej kary orzec karę ograniczenia wolności nie niższą od 3 miesięcy albo grzywnę nie niższą od 100 stawek dziennych, jeśli równocześnie orzeka środek karny, środek kompensacyjny lub przepadek.

Kwestię powoływania sędziów pokoju reguluje rozdział III ustawy – art. 10 § 1 przewiduje wymogi odnośnie do powoływania na stanowisko sędziego pokoju, z których istotny jest wymóg ukończenia 35 lat (pkt 5), a także wy-

móg złożenia egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego (pkt 6)⁶. Tym samym projekt stawia bardzo wysokie wymagania osobom ubiegającym się o stanowisko sędziego pokoju i jednocześnie przekreśla możliwość objęcia tego urzędu przez osobę nieposiadającą wykształcenia prawniczego – powyższe wymogi są praktycznie tożsame z wymogami określonymi dla stanowiska asesora sądowego (art. 106h u.s.p.) i sędziego sądu rejonowego (art. 61 u.s.p.). Wypacza to poniekąd instytucję sędziego pokoju, do której odniesiono się wszak w preambule ustawy, czyli „potrzebę realizacji w procesie orzekania uzasadnionego interesu społecznego, chcąc przybliżyć wymiar sprawiedliwości społeczeństwu”. Stawianie kandydatom wymogów, w powiązaniu z procesem wyborów, które umożliwiłyby im objęcie stanowiska asesora sądowego lub sędziego sądu powszechnego, mija się z celem tej instytucji. Proces wyboru sędziów pokoju został określony w art. 12 ust. 1–3 i art. 13 ustawy, które przewidują, że wybory sędziów pokoju odbywają się w głosowaniu pięcioprzymiotnikowym, równocześnie z wyborami do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Sędziowie pokoju wybierani mają być na kadencje 5-letnie, z prawem reelekcji, i powoływani są przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 12 § 4 ustawy). Zaskakujące i kompletnie niezrozumiałe rozwiązanie zawarto w art. 12 § 8 projektowanej ustawy. Zgodnie z nim w razie nieubiegania się o kolejną kadencję na stanowisku sędziego pokoju zostaje on z urzędu przeniesiony na stanowisko sędziego sądu rejonowego w sądzie, przy którym orzekał. Oznacza to, że sędzia pokoju, który w kolejnej kadencji nie miałby szansy na reelekcję, w razie zrezygnowania o ubieganie się o stanowisko, z urzędu zostaje sędzią sądu rejonowego. Podważa to w ogóle sens kadencyjności stanowiska sędziego pokoju. Po wtóre, jest to rozwiązanie w całości sprzeczne z konstytucyjną procedurą powoływania sędziów przez Prezydenta na wniosek KRS.

Istotne jest przy tym, że z przepisów przejściowych, a konkretnie z art. 21 ust. 1 ustawy, wynikać ma także zmiana w strukturze sądów powszechnych (art. 1 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Otóż na gruncie

6 Wymóg złożenia egzaminu nie będzie dotyczył osób zajmujących stanowisko sędziego sądu administracyjnego lub wojskowego, prokuratora przez co najmniej 5 lat, zatrudnionych w polskiej szkole wyższej, Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym lub innej placówce naukowej, posiadających tytuł profesora nauk prawnych albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych, wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza przez 5 lat, zajmujących stanowisko prezesa, wiceprezesa, radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej przez 5 lat.

proponowanych zmian w prawie ustroju sądów powszechnych sądy pokoju mają być elementem sądów powszechnych (na najniższym szczeblu), a sędzia pokoju ma być stanowiskiem, jakie zajmować może sędzia sądu powszechnego. W uzasadnieniu projektu ustawy podniesiono, że ma to na celu uniknięcie zarzutu niekonstytucyjności poprzez wyraźne stwierdzenie, że sądy pokoju są czwartym elementem sądownictwa powszechnego⁷. To samo dotyczy udziału KRS w procesie powoływania sędziów pokoju⁸. Sprowadza się to jednak do automatyzmu i iluzorycznej roli KRS w tym procesie. Z przepisów nie wynika bowiem, czy KRS mogłaby się sprzeciwić powołaniu wybranej osoby na stanowisko sędziego pokoju. Podobny udział KRS przewidziany jest w procesie mianowania asesorów sądowych, jednak tutaj KRS ma możliwość sprzeciwienia się mianowaniu egzaminowanego aplikanta Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury na stanowisko asesorskie, od której to uchwały przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego (art. 33a ust. 14 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury⁹).

Ciekawe jest, że projekt nie przewiduje zmiany Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, Kodeksu postępowania karnego ani Kodeksu postępowania cywilnego, których zmiana jest rzeczą oczywistą. Ze względu na wiele kardynalnych błędów projekt ten czym prędzej powinien być odrzucony.

2.2. Poselski projekt ustawy o sądach pokoju przedstawiony przez Lewicę

Drugim poselskim projektem dotyczącym sądów pokoju był ten przedstawiony przez Klub Parlamentarny Lewicy¹⁰. W uzasadnieniu tego projektu stwierdzono, że „projektowana ustawa służy dwóm podstawowym celom. Po pierwsze, przyspieszeniu postępowań sądowych. Wychodzi ona z założenia, że powierzenie sędziom pokoju części spraw pozostających dotychczas w wyłącznej właściwości sądów rejonowych umożliwi odciążenie sądów i orzekających w nich sędziów od spraw bagatelnych. [...] Po drugie, wzmocnieniu demokratycznej legitymacji wymiaru sprawiedliwości. Projektowana ustawa zakłada poszerzenie udziału społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. [...] Ma to sprzyjać

7 Zob. uzasadnienie projektu ustawy, s. 32.

8 Zob. *ibidem*.

9 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 217).

10 Zob. druk sejmowy nr 1763, Sejm IX kadencji; dalej: projekt Lewicy.

zwiększeniu społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości, wzmocnieniu jego autorytetu i akceptacji dla wydawanych orzeczeń¹¹.

W art. 1 tego projektu przewidziano dokonanie zmian w prawie o ustroju sądów powszechnych, zakładającym m.in. że w sądach rejonowych zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują także sędziowie pokoju w zakresie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego i Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (projektowany art. 2 § 1b u.s.p.), a także że w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości obywatele biorą udział przez uczestnictwo ławników w rozpoznawaniu spraw przed sądami w pierwszej instancji, chyba że ustawy stanowią inaczej, oraz przez rozpoznawanie spraw przez sędziów pokoju (projektowane brzmienie art. 4 § 1 u.s.p.). W zakresie postępowania cywilnego projektowany art. 16 § 3 k.p.c. przewiduje, że „sądy pokoju orzekają po raz pierwszy w sprawach o roszczenia pieniężne, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 tysięcy złotych. Sądy pokoju nie orzekają w sprawach, które są rozpoznawane w postępowaniach odrębnych. Do sądów pokoju stosuje się przepisy o sędzie pierwszej instancji”. W postępowaniu wykroczeniowym sądy pokoju mają orzekać we wszystkich sprawach po raz pierwszy, z wyłączeniem spraw wojskowych (art. 9 § 1a k.pw.), przy czym niemożliwe będzie wydanie przez sędziego pokoju wyroku nakazowego (art. 94l k.p.w.).

Podstawę dla utworzenia sądów pokoju stanowi projektowany art. 12a u.s.p., którego § 1 przewiduje, że sądy rejonowe tworzone mają być w sądach rejonowych oraz że w sądzie pokoju orzekają sędziowie pokoju w liczbie jednego sędziego pokoju na jedną gminę, nie mniej jednak niż jeden sędzia pokoju na 30 tys. mieszkańców w danej gminie, a jeśli obszar właściwości sądu rejonowego jest mniejszy niż obszar gminy, w sądzie pokoju orzeka jeden sędzia pokoju na 30 tys. mieszkańców w danej gminie. Art. 12a § 3 u.s.p. zawiera powtórzenie wcześniej przedstawionego zakresu właściwości sądu pokojów, a mianowicie, że sąd pokoju rozpoznaje sprawy cywilne i sprawy o wykroczenia wskazane w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. *A contrario* zatem sądy pokoju nie miałyby kompetencji do orzekania w nawet w najbliższych sprawach karnych.

Projekt Lewicy przewiduje, że sądy pokoju działałyby na poziomie każdej gminy (projektowany art. 18c u.s.p.). Inaczej niż we wcześniejszej pro-

11 Uzasadnienie projektu ustawy, s. 11.

pozycji, sędziego pokoju miałoby wybierać zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego spośród kandydatów przedstawionych przez radę gminy (projektowany art. 36 § 6 pkt 3 u.s.p., art. 133b § 1 u.s.p.). Kompetencje, jakie musi posiadać sędzia pokoju, określa art. 133d § 1 u.s.p., który wymienia m.in. wymóg ukończenia wyższych studiów prawniczych (pkt 3), a także posiadania co najmniej rocznego doświadczenia w stosowaniu prawa w organie władzy publicznej, w tym w szczególności na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego, albo wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego, notariusza bądź zatrudnienia jako zastępcy notarialnego. Wybierany miałby on być na kadencję wynoszącą 4 lata (projektowany art. 133d § 2 u.s.p.). Kandydatów na sędziego pokoju w liczbie dwóch wybierać ma w głosowaniu tajnym rada gminy po publicznym wysłuchaniu kandydatów, na którym pytania bez limitu czasu mogą zadawać radni i mieszkańcy (art. 133e § 3 i 4 u.s.p.). Projektowane przepisy przewidują, że stosunek pracy sędziego pokoju ulega rozwiązaniu na skutek upływu kadencji (art. 133h § 2 pkt 1 u.s.p.), z czego wynika, że nie może on ponownie kandydować na stanowisko sędziego pokoju. Kwestię wynagrodzenia sędziego pokoju regulować ma art. 133k u.s.p., przewidujący, że sędziemu pokoju przysługuje wynagrodzenie miesięczne w wysokości 150% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepis przy tym nie przewiduje odmiennego sposobu podlegania ubezpieczeniom społecznym, a z faktu, że ma to być stosunek pracy, wynika, że wynagrodzenie netto sędziego pokoju miałoby być niższe od wynagrodzenia sędziego sądu rejonowego i asesora sądowego, co jest uzasadnione.

Istotne rozwiązania, z punktu widzenia konstytucyjności funkcjonowania sądów pokoju, przewidują przepisy przejściowe, które mają zmieniać przepisy proceduralne. Zgodnie bowiem z projektowanym art. 3982 k.p.c. od wyroków sądu pokoju nie przysługuje apelacja, lecz art. 3983 § 1 k.p.c. przewiduje, że od wyroku sądu pokoju oraz postanowienia lub zarządzenia kończących postępowanie w sprawie wydanych w postępowaniu przed sądem pokoju stronie przysługuje sprzeciw. Sprzeciw ma mieć charakter kasatoryjny, skutkujący zniesieniem postępowania i rozpoznaniem sprawy na nowo przez sąd pierwszej instancji (art. 3983 § 3 k.p.c.). Na postanowienia sędziego pokoju nie przysługiwać ma zażalenie (art. 3981 k.p.c.). Analogiczne rozwiązanie przewidziano w postępowaniu wykroczeniowym, w art. 1091 k.p.w. i art. 1093 k.p.w. W uzasadnieniu projektu wskazano, że

„takie rozwiązanie stanowi rezultat wymogów płynących z art. 182 Konstytucji. Przepis ten określa zakres sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez osoby niebędące sędziami. Wskazuje on, że mają one udział w wykonywaniu tej kompetencji, czyli współuczestniczą w nim obok innych podmiotów (sędziów). Oznacza to, że nie jest dopuszczalne powierzenie sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom niebędącym sędziami w całości: ani w aspekcie horyzontalnym (określone sprawy są rozstrzygane wyłącznie przez te osoby), ani w aspekcie wertykalnym (w danej instancji określone sprawy rozstrzygają tylko osoby niebędące sędziami)”¹². Interesujące rozwiązanie przewidziano w art. 5 ustawy – co do jej wejścia w życie. Otóż na gruncie tego przepisu przewidziano, że ustawa wchodzi w życie na obszarze województwa opolskiego i województwa kujawsko-pomorskiego po upływie roku od dnia ogłoszenia. W pozostałych województwach ustawa wchodzi w życie po upływie 3 lat od dnia ogłoszenia. Ma to być więc swoisty test dla wprowadzonej instytucji na obszarze dwóch najmniejszych województw.

2.3. Prezydencki projekt ustawy o sądach pokoju

Zdecydowanie najbardziej kompleksowy i rozbudowany charakter spośród przedstawionych ma projekt ustawy o sądach pokoju przedstawiony przez Prezydenta¹³, któremu towarzyszy również projekt ustawy o przepisach wprowadzających¹⁴. W myśl prezydenckiego projektu sędziowie pokoju mieliby być wybierani na 6-letnią kadencję, która byłaby wspólna (art. 2 § 1 ustawy). Sądy pokoju miałyby działać przy i być tworzone dla obszaru sądu rejonowego, a jeden sędzia pokoju miałby przypadać na 10 tys. mieszkańców (art. 3 i 4 ustawy). Sąd pokoju, w myśl przepisów wprowadzających ustawę o sądach pokoju i dokonujących zmian w szeregu ustaw, miałby być elementem sądów powszechnych (art. 1 § 1 u.s.p. zmieniany przez art. 9 ustawy przepisy wprowadzające).

Wymogi dla stanowiska sędziego pokoju określa art. 18 ustawy, który przewiduje m.in. wymóg ukończenia wyższych studiów prawnych, wykonywanie czynności wymagających wiedzy prawniczej bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa

12 Uzasadnienie projektu ustawy, s. 17.

13 Zob. druk sejmowy nr 1760, Sejm IX kadencji.

14 Zob. druk sejmowy nr 1761, Sejm IX kadencji.

przez co najmniej 3 lata. Osoba taka nie ukończyła 70 lat, nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała lub nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 5 ustawy o IPN. Z kolei art. 19 § 2 ustawy określa przesłanki negatywne dla powołania na stanowisko sędziego pokoju, wymieniając m.in. status funkcjonariusza publicznego, pełnienie stanowiska sędziego pokoju przez okres co najmniej 4 lat, wykonywanie zawodu adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego, doradcy restrukturyzacyjnego lub rzecznika patentowego. W procesie wyborów sędziego pokoju uczestniczy również KRS, która rozpoznaje kandydatury wyłonione w wyborach (art. 20 ustawy). KRS prowadzi Listę Kandydatów na Sędziego Pokoju, na którą w drodze uchwały postanawia wpisać kandydata lub odmówić jego wpisania (art. 45j ustawy o KRS). KRS ma przedstawiać również Prezydentowi wnioski o powołanie danej osoby na sędziego pokoju (art. 44c ustawy o KRS). Wybory sędziów pokoju mają odbywać się na zasadach określonych w Kodeksie wyborczym, a wybory zarządzać ma Prezydent nie później niż na 4 miesiące przed upływem kadencji sądów pokoju (art. 493b § 1 Kodeksu wyborczego). Zgłoszenia kandydata na sędziego pokoju dokonuje komitet wyborczy w liczbie co najmniej 15 obywateli, przedstawiający co najmniej 100 podpisów obywateli mających prawo wybierania sędziów pokoju (art. 90a § 1 i 2 Kodeksu wyborczego).

Projekt przewiduje także, że sędzia pokoju może pełnić obowiązki tylko przez jedną kadencję (art. 23 § 3 ustawy), chyba że przejął mandat w trakcie kadencji sądu pokoju, w której to sytuacji może być powołany na drugą kadencję (art. 23 § 4 ustawy). Projekt przewiduje również, że wynagrodzenie sędziego pokoju odpowiada sposobowi ustalania wynagrodzenia asesora sądowego (art. 33 ustawy).

Właściwość sądów pokoju została określona poprzez dokonanie odpowiednich zmian w ustawach proceduralnych na mocy przepisów wprowadzających. W tym miejscu przedstawione zostaną podstawowe zagadnienia dotyczące przepisów właściwych kodeksów. W myśl nowo dodanego art. 17¹ k.p.c. do właściwości sądów pokoju należeć mają sprawy z zakresu zawezwania do próby ugodowej, o alimenty, naruszenie posiadania oraz rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym – jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Zakres zatem kognicji sądów cywilnych został określony wąsko, choć po ostatnich zmianach w postępowaniu cywilnym wzmocnieniu uległ zakres spraw rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym. Art. 367 § 2 k.p.c. przewidywać ma, że apelację od wyroku sądu pokoju rozpoznaje sąd rejonowy.

Oznacza to, że sąd rejonowy orzekał będzie jako sąd drugiej instancji. W zakresie postępowania karnego sąd pokoju właściwy ma być w enumeratywnie określonych kategoriach przestępstw wymienionych w art. 24a § 1 k.p.k., tj. o przestępstwa z art. 178a, 178b, 180a, 193, 208, 209, 257, 260, 261, 270 § 2a, 274, 275 § 1, 276 i 277 k.k. oraz 278 § 1, 279 § 1 w zw. z art. 283, 284, 285, 286 § 3, 288 § 1 i 2, 289 § 1, 290 i 291 – jeżeli wartość mienia będącego przedmiotem przestępstwa albo wyrządzonej szkody nie przekracza 10 000 zł. W przypadku gdy w toku postępowania ustalona zostanie wartość szkody nieprzekraczająca 15 000 zł właściwy do rozpoznania pozostaje sąd pokoju, a dopiero w razie przekroczenia tej kwoty sąd pokoju winien przekazać sprawę sądowi rejonowemu (art. 24a § 2 i 3 k.p.k.). Ponadto art. 24a § 5 k.p.k. przewiduje, że sprawa nie podlega rozpoznaniu przez sąd pokoju w wielu przypadkach, m.in. gdy zachowanie sprawcy realizuje również znamię czynu, który nie podlega rozpoznaniu przez sąd wojskowy, czyn popełniony został w warunkach z art. 64 k.k. lub art. 65 k.k., sprawa podlega rozpoznaniu przez sąd wojskowy czy też zachodzi konieczność przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego. W zakresie postępowania wykroczeniowego projekt przewiduje, że wszystkie sprawy o wykroczenia podlegają rozpoznaniu przez sąd pokoju (projektowany art. 9 § 1 k.p.w.). Przesłanki negatywne dla rozpoznania spraw przez sąd pokoju określa art. 9a § 1 k.p.w., wymieniając m.in. dopuszczenie dowodu z opinii biegłego czy pozbawienie wolności obwinionego, choćby w innej sprawie.

3. Aspekty międzynarodowe

W każdym z przedstawionych powyżej projektów zawarto odwołanie do rozwiązań obowiązujących w zakresie wymiaru sprawiedliwości innych państw. W projekcie PSL wskazano, że „sądy pokoju występują w wielu państwach europejskich posiadających często długoletnią tradycję demokratyczną. Do krajów tych należą m.in. Wielka Brytania, Belgia, Szwajcaria, Włochy, Luksemburg czy Malta”¹⁵. W uzasadnieniu rozwinięto dalej, że w Szwajcarii w postępowaniu cywilnym obowiązkowe jest skierowanie sprawy do postępowania pojednawczego, w Belgii

15 Uzasadnienie projektu, s. 15.

sąd pokoju istnieje w każdym kantonie sądowym, a sędziów pokoju mianuje król na wniosek Ministra Sprawiedliwości, we Włoszech zaś sądy pokoju rozpoznają sprawy cywilne i karne mniejszej wagi¹⁶. Szerokie odniesienie do ustawodawstwa innych państw prezentuje także uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o sądach pokoju. W uzasadnieniu wskazano, że w Wielkiej Brytanii „sędziowie pokoju są właściwi do orzekania w sprawach karnych mniejszej wagi, mając możliwość nakładania kary grzywny, skazywania na prace na rzecz lokalnych społeczności lub nawet skazywania na pozbawienie wolności do 6 miesięcy”¹⁷. Szeroko sądownictwo pokoju funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych, gdzie jednak ma ono zróżnicowany charakter w zależności od stanu¹⁸. Przyznać należy, że kwerenda dokonana w uzasadnieniu powyższych projektów zasługuje na aprobatę. W rzeczy samej w ustawodawstwie niektórych państw europejskich funkcjonują instytucje zbliżone do rozwiązań proponowanych w tych projektach. Trzeba jednak mieć na względzie, że system anglosaski cechuje się wyraźnymi odmiennościami w stosunku do systemu prawa kontynentalnego. Współcześnie zatem w Europie sądy pokoju funkcjonują jako sądy najniższej instancji i w części krajów (Portugalii, Hiszpanii i niektórych kantonach Szwajcarii) spod ich jurysdykcji wyłączone są sprawy karne¹⁹. We Włoszech na gruncie zmian z 2000 r. rozszerzono kognicję sądów pokoju (*giudi di pace*) na niektóre mniej poważne przestępstwa w sprawach ściganych na wniosek pokrzywdzonego, co miało także związek z rozszerzeniem możliwości przeprowadzania mediacji w sprawach karnych. W Luksemburgu zaś funkcjonują tzw. sądy policyjne (*tribunaux de police*), właściwe w sprawach wykroczeń²⁰. Sądy pokoju działają również w Rosji, gdzie są elementem sądownictwa powszechnego²¹. W przypadku Portugalii sądy pokoju pozostają poza sądownictwem powszechnym, jednak mają swoje uregulowanie w konstytucji²².

Istotne w tym zakresie są również wskazania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozpatrującego skargi dotyczące naruszenia art. 6 ust. 1

16 Zob. uzasadnienie projektu, s. 17.

17 *Ibidem*, s. 4.

18 Zob. *ibidem*, s. 5–6.

19 Zob. K. Girdwoyń, *Udział sędziów niezawodowych w rozstrzyganiu spraw karnych. Perspektywa prawnoporównawcza*, Warszawa 2021, s. 34.

20 Zob. *ibidem*, s. 34–35.

21 Zob. A. Pogłódek, *Instytucja sędziego pokoju w Federacji Rosyjskiej* [w:] *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, red. A. Pogłódek, Warszawa 2010, s. 64.

22 Zob. M. Osuchowska, *Sądy pokoju w portugalskim systemie sądownictwa* [w:] *Instytucja sędziego pokoju...*, s. 131–132.

Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²³ dotyczącego sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. ETPC w składzie Wielkiej Izby wskazał, że „w odniesieniu do braku kwalifikacji prawnych członków składu sędziowskiego, Trybunał wskazuje, iż udział sędziów niezawodowych w składzie sądu nie jest, jako taki, sprzeczny z art. 6 Konwencji: zasady wypracowane w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do niezawisłości i bezstronności winny być stosowane zarówno do sędziów niezawodowych, jak i do sędziów zawodowych”²⁴. Również w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* zawarto stwierdzenie, że „im wyżej sąd jest położony w hierarchii sądowniczej, tym bardziej wymagające powinny być obowiązujące kryteria. Dalej oczywiste jest, iż sędziowie niezawodowi powinni podlegać innym kryteriom selekcji, zwłaszcza w odniesieniu do kompetencji technicznych. Zdaniem Trybunału, taka selekcja merytoryczna nie tylko zapewnia techniczną zdolność organu sądowego w zakresie wymiaru sprawiedliwości jako «sądu», lecz jest również niezmiernie istotna dla zapewnienia publicznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości oraz służy jako uboczna gwarancja niezawisłości osobistej sędziów”²⁵. Sprawa ta dotyczyła obsady Sądu Apelacyjnego i zakwestionowania dochowania procedury krajowej w wyborze sędziego.

4. Kontekst historyczny

W uzasadnieniu projektu Lewicy z kolei wskazano, że „w polskim porządku prawnym sądy pokoju i sędziowie pokoju nie są przy tym rozwiązaniem zupełnie nowym. W Polsce występują pewne tradycje sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez organy niezłożone z sędziów, w tym także – pod nazwą sędziego (sądu) pokoju. Sędziowie pokoju działali w latach 1919–1928 na obszarze byłego zaboru pruskiego i zaboru rosyjskiego. W latach 1929–1938 instytucja ta była przewidziana przez obowiązujące przepisy prawa, ale

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

24 Wyr. ETPC z dnia 16 grudnia 2003 r., (48843/99, Lex nr 100301).

25 Wyr. ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r., (26374/18, Lex nr 3087749).

w praktyce sędziów pokoju nie powołano. W latach 1990–2001 działały w Polsce kolegia do spraw wykroczeń jako niesądowe organy sprawujące wymiar sprawiedliwości (w latach 1950–1989 jako szczególnego rodzaju organy administracji publicznej)”²⁶. Również w projekcie prezydenckim zawarto odniesienie do regulacji obowiązujących w XX-leciu międzywojennym, wskazując na to, że „jeszcze w okresie Drugiej Rzeczypospolitej (do 1938 r.), do której «najlepszych tradycji» nie tylko nawiązuje wprost ustrojodawca w tekście Preambuły Konstytucji, ale i okresu, w którym należy upatrywać korzeni wielu współczesnych rozwiązań prawno-ustrojowych [...], instytucja sądownictwa lub sędziów pokoju również występowała, mając nawet umocowanie konstytucyjne”²⁷.

Zgodnie z art. 76 Konstytucji z 1921 r.²⁸ „sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność. Urząd sędziowski może objąć tylko osoba, odpowiadająca warunkom, przez prawo wymaganym”. Zgodnie z art. 1 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.²⁹ wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych sprawują sądy powszechne: sądy grodzkie oraz sędziowie pokoju, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy. Zgodnie z art. 189 § 1 tej ustawy sędziego pokoju i jego zastępcę wybierają mieszkańcy danego okręgu na 5 lat. Art. 190 z kolei przewidywał, że sędzią pokoju może być ten, kto posiada obywatelstwo polskie, korzysta w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, mieszka przynajmniej od roku w danym okręgu, jest nieskazitelnego charakteru, ukończył 30 lat życia, włada językiem polskim w słowie i piśmie oraz otrzymał wykształcenie przynajmniej w zakresie sześciu klas państwowej szkoły średniej. Co ciekawe, art. 208 ustawy przewidywał, że sędzia pokoju pełni obowiązki bezpłatnie; mógł on otrzymać jedynie zwrot utraconego wynagrodzenia. Kodeks postępowania karnego z 1928 r.³⁰ nie przewidywał jednak właściwości sądów

26 Uzasadnienie projektu, s. 12.

27 *Ibidem*, s. 1.

28 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

29 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93).

30 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1928 r. Nr 33, poz. 313).

pokoju w sprawach karnych³¹. Właściwość taką przewidywał Kodeks postępowania cywilnego³² w art. 11, który stanowił, że „z pośród spraw, należących do właściwości sądów grodzkich, sędzia pokoju rozpoznaje sprawy majątkowe między osobami mającymi zamieszkanie lub siedzibę w jego okręgu, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przenosi trzystu złotych, z wyjątkiem spraw: 1) w których wartość nie wpływa na właściwość sądu; 2) z weksli, czeków, akcyj, obligacyj, listów zastawnych, dowodów składowych i tym podobnych papierów wartościowych; 3) o prawa rzeczowe na nieruchomościach i prawa do nieruchomości” [pisownia oryginalna – J.K.]. Konstytucja z 1935 r.³³ nie przewidywała wprost funkcjonowania sądów pokoju. Jednak instytucję sądów pokoju zniesiono dopiero w 1938 r. na mocy ustawy z dnia 9 kwietnia 1938 r. o zniesieniu instytucji sądów przysięgłych i sędziów pokoju³⁴. Jednak na mocy dekretu PKWN z 1944 r.³⁵ w postępowaniu karnym przywrócono sądy przysięgłych. Zgodnie z art. 1 dekretu do sprawowania obowiązków przysięgłego powołuje się osoby płci obojga, które: a) posiadają obywatelstwo polskie i korzystają w pełni z praw cywilnych i obywatelskich; b) w dniu 1 stycznia tego roku, w którym układa się listę pierwotną, w którym ukła-

31. Zamiast sądów pokoju w postępowaniu karnym do 1938 r. funkcjonowały sądy przysięgłych. Zgodnie z art. 214 u.s.p. z 1928 r. do sprawowania obowiązków przysięgłego powołuje się osoby płci męskiej, które:

- a) posiadają obywatelstwo polskie i korzystają w pełni z praw cywilnych i obywatelskich;
- b) w dniu 1 stycznia tego roku, w którym układa się listę pierwotną, ukończyły nie mniej niż 30 lat i nie więcej niż 70 lat życia;
- c) w dniu 1 stycznia tego roku, w którym układa się listę pierwotną, mieszkają przynajmniej od 2 lat na obszarze danej gminy;
- d) rozumieją po polsku;
- e) umieją czytać i pisać.

Zgodnie z art. 20 k.p.k. z 1932 r. sąd okręgowy z udziałem przysięgłych, jako sąd przysięgłych, rozpoznaje sprawy:

- a) o przestępstwa, za które ustawa przepisuje karę śmierci lub bezterminowego pozbawienia wolności;
- b) o przestępstwa, za które najniższy ustawowy wymiar kary wynosi 10 lat pozbawienia wolności;
- c) o przestępstwa, które ustawa poczytuje za polityczne.

Postępowanie przed sądem przysięgłych określał dział II k.p.k.

32. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1930 r. Nr 83, poz. 651).

33. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

34. Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o zniesieniu instytucji sądów przysięgłych i sędziów pokoju (Dz. U. z 1938 r. Nr 24, poz. 213).

35. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 października 1944 r. o powołaniu i ukonstytuowaniu ławy przysięgłych (Dz. U. z 1944 r. Nr 9, poz. 47).

da się listę pierwotną, ukończyły nie mniej niż 21 lat; c) umieją czytać i pisać po polsku. Sądy przysięgłych miały funkcjonować w dotychczasowym trybie na podstawie przepisów k.p.k. z 1928 r., które zostały przywrócone do mocy³⁶. Ponownie jednak instytucja ta została uchylona w 1949 r.³⁷

W nowszej historii polskiego wymiaru sprawiedliwości pozasądową instytucją rozstrzygającą w wykroczeniach były kolegia do spraw wykroczeń. Zgodnie z art. 1 ustawy o kolegiach ds. wykroczeń³⁸ kolegia do spraw wykroczeń orzekały w sprawach wykroczenia, chyba że przepis szczególny powierza orzekanie w takich sprawach innemu organowi. Zgodnie z art. 7 § 1 tej ustawy na członków kolegium wybierało się osoby, które: 1) mają obywatelstwo polskie i korzystają z pełni praw publicznych; 2) mają dobrą opinię obywatelską; 3) ukończyły 24 lata; 4) wyraziły zgodę na kandydowanie. Wszystkie więc wykroczenia rozpoznawane były co do zasady przez kolegia ds. wykroczeń, które orzekały zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji. Jedynie w razie ukarania karą aresztu lub ograniczenia wolności można było żądać skierowania sprawy do sądu (art. 86 k.p.w. z 1971 r.³⁹). Funkcjonowanie kolegiów zostało jednak przekreślone wraz z wprowadzeniem Konstytucji z 1997 r., która w art. 237 ust. 1 stanowi, że w okresie 4 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji w sprawach o wykroczenia orzekają kolegia do spraw wykroczeń przy sądach rejonowych, przy czym o karze aresztu orzeka sąd. Efektem tego było wprowadzenie w 2001 r. nowego Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który przekazał rozpoznawanie wszystkich wykroczeń do sądu rejonowego, a na mocy przepisów wprowadzających zniesiono funkcjonowanie kolegiów⁴⁰. Piotr Tuleja wskazuje, że „odpowiedzialność za wykroczenia stała się po wejściu w życie Konstytucji szeroko rozumianą odpowiedzialnością karną według art. 42 ust. 1 Konstytucji. Tym samym sprawy rozpatrywane przez kolegia stały się sprawami rozpatrywanymi przez sądy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji

36 Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 sierpnia 1944 r. o wprowadzeniu Sądów Przysięgłych (Dz. U. z 1944 r. Nr 2, poz. 7).

37 Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1949 r. Nr 32, poz. 237).

38 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 118).

39 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 116).

40 Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1149).

tucji. Ze względu na konieczność dostosowania struktury i zakresu kompetencji sądów do rozpatrywania spraw o wykroczenia wydłużony został okres, w którym sprawy o wykroczenia pozostawały poza kognicją sądów. Biorąc pod uwagę aspekt gwarancyjny, ustrojodawca wraz z wejściem w życie Konstytucji wyłączył możliwość orzekania przez kolegia kar aresztu oraz poddał ich orzeczenia kontroli sądu. Wyłączenie to miało charakter przejściowy, do czasu likwidacji kolegiów. Z komentowanego przepisu wyprowadza się zakaz powierzenia organom pozasądownym rozpatrywania spraw wykroczeniowych⁴¹.

5. Kwestia asesury sądowej

Niezwykle istotna dla omawianego zagadnienia jest kwestia konstytucyjności asesury sądowej w kształcie do 2009 r. i w kształcie obecnym. Otóż do 5 maja 2009 r. art. 2 § 3 u.s.p. przewidywał, że zadania, o których mowa w § 1 i 2, mogą wykonywać asesory sądowi, w zakresie udzielonego im upoważnienia. Na mocy nowelizacji z 2009 r.⁴² przepis ten został jednak uchylony. Było to skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r.⁴³, w którym stwierdzono, że „najważniejszym jednak argumentem przemawiającym za niezgodnością z Konstytucją powierzenia asesorowi wykonywania czynności sędziowskich jest dopuszczalność jego odwołania i to również w okresie tzw. wotum. Nawet jeżeli przyjąć konstytucyjną dopuszczalność instytucji tymczasowego powierzenia mu pełnienia tych czynności w określonych przez ustawę granicach rzeczowych i czasowych, to elementarny wymiar zasady niezawisłości, od której nie można również w tym wypadku odstąpić, wymaga, aby wówczas, asesor mógł być odwołany ze stanowiska wyłącznie w takich wypadkach jak sędziowie albo nawet tylko w niektórych z nich. Obowiązująca regulacja nie zawiera po pierwsze zastrzeżenia, iż zwolnienie asesora (przynajmniej takiego, któremu powierzono pełnienie czynności sędziowskich) możliwe jest tylko na zasadzie wyjątku od reguły. Po drugie, w ustawie nie ma dokładnie określonych okoliczności faktycznych

41 P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 676.

42 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 217).

43 Wyr. TK z dnia 24 października 2007 r., (SK 7/06, OTK-A 2007/9/108, Lex nr 322157).

stanowiących uzasadnienie odwołania z funkcji. Po trzecie, o zwolnieniu decyduje nie sąd, ale Minister Sprawiedliwości. To znaczy, że niezależnie od tego, czy zwolnienie z funkcji asesora podlega kontroli sądowej, nie są spełnione istotne warunki niezależności od organów pozasądowych wynikające z art. 180 ust. 1 Konstytucji [...]. Całokształt tych rozwiązań (mechanizm wytworzony przez przepisy regulujące w rozważanym zakresie status asesora) rodzi wątpliwości co do możliwości zachowania przez asesora wewnętrznej niezawisłości. Jest to bowiem na pewno bodziec do zachowań konformistycznych, chociażby w postaci dostosowywania swoich działań do poglądów wyrażanych przez członków kolegium, a w każdym razie niezajmowania stanowiska przeciwnego i niewyrażania go w swoich orzeczeniach". Z drugiej jednak strony TK wyraźnie wskazał, że „Konstytucja nie zawiera wprost przepisu, który powierzałby sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wyłącznie sędziom lub stwierdzał *expressis verbis*, że sądy są obsadzone wyłącznie przez sędziów w konstytucyjnym rozumieniu tego słowa [...]. Twierdzić wreszcie można, że Konstytucja z założenia nie reguluje całościowo problematyki funkcjonowania władzy sądowniczej. Ustawodawca w myśl art. 176 Konstytucji ma obowiązek określić ustrój sądów, oczywiście nie naruszając norm Konstytucji, ale może tę regulację uzupełnić albo dokonać jej konkretyzacji [...]. Powierzenie wykonywania władzy sądowej osobom o statusie zbliżonym do sędziów, z zapewnieniem im formalnie cechy niezawisłości w orzekaniu, nie stanowi wprost naruszenia konstytucyjnego statusu sędziego ani zasady niezawisłości w jej materialnym rozumieniu". TK dalej stwierdził także, że „jako wprost przewidziany wyjątek wskazany jest jedynie udział obywateli na zasadach określonych w ustawie. Konstytucja nie wyklucza całkowicie wprowadzania dalszych wyjątków od wymienionej zasady, polegających na powierzeniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom, których status prawny nawiązuje tylko do konstytucyjnej pozycji sędziego. Odstępstwa takie są jednak dopuszczalne, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki. Po pierwsze, wyjątki muszą być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu. Instytucja powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami służyć powinna przede wszystkim lepszej realizacji podmiotowego prawa określonego w art. 45 Konstytucji. Po drugie, muszą być spełnione wszystkie istotne «materialnie» warunki, od których uzależniona jest bezstronność, niezawisłość i niezależność sądu. Inaczej mówiąc, niezależnie od nazwy stanowiska służbowego status osoby, której powierzono pełnienie czynności sędziowskich, musi odpowiadać wzorowi niezawisłości, wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego”.

Mając na względzie powyższe warunki, asesura sądowa powróciła do polskiego wymiaru sprawiedliwości w 2015 r.⁴⁴ i po nowelizacji z 2017 r.⁴⁵ funkcjonuje do dziś. W obecnym stanie prawnym „ustawodawca zagwarantował asesorom status niezawisłości i niezależności od innych organów na równi z sędziami. Różnica między stanem sprzed 4 marca 2009 r. (data uchylecia art. 135 § 1 u.s.p.) jest na tyle diametralna, że wyrok TK uległ dezaktualizacji [...]. De lege lata asesor sądowy w sprawowaniu swojego urzędu jest niezawisły i podlega tylko Konstytucji RP oraz ustawom. W obecnym kształcie spełnione są warunki wynikające z wyroku TK, a mianowicie uzasadniony konstytucyjnie cel i zagwarantowanie materialnych przesłanek niezawisłości i niezależności asesora. Celem tym jest wzmocnienie kadr sądownictwa przez osoby, które odbyły aplikację sędziowską i złożyły egzamin sędziowski, co ma służyć zapewnieniu stronom prawa do sądu i rozstrzygnięciu sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”⁴⁶.

6. Ocena zgodności z Konstytucją proponowanych inicjatyw ustawodawczych dotyczących sądów pokoju

Na tle proponowanych zmian rodzi się oczywiste pytanie o zgodność tych projektów z Konstytucją. Z przywołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jak również z orzecznictwa ETPC, wynika, że nie jest wykluczone *per se*, iż wymiar sprawiedliwości mogą spełniać osoby niebędące sędziami zawodowymi. Formalnie asesorzy sądowi nie są też sędziami, jednak ich sytuacja jest nieco odmienna od proponowanej instytucji sędziego pokoju z uwagi na odbytą aplikację sędziowską i zdanie egzaminu sędziowskiego. Co do zasady, poza projektem PSL, od kandydatów na sędziego pokoju wymaga się jedynie ukończenia studiów prawniczych. Niemniej jednak w świetle Konstytucji możliwość oddania władzy sędziowskiej w ręce również innych osób niż asesorzy sądowi jest dopuszczalna. Jak wskazano

44 Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1224).

45 Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1139).

46 J. Kluza, *Uprawnienie do orzekania przez asesorów sądowych w sprawach karnych. Uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego z 26 maja 2020 r.*, I KZP 14/19, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1, s. 184–185.

wyżej, zagwarantowane jednak muszą być pewne warunki, a mianowicie wyjątek od sędziowskiego sprawowania wymiaru sprawiedliwości musi być uzasadniony konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu. Muszą również zostać zagwarantowane materialne warunki dotyczące bezstronności, niezawisłości i niezależności sądu.

Odnosząc powyższe do poszczególnych projektów, należy wskazać, że najwięcej wątpliwości budzi projekt przedstawiony przez PSL – przede wszystkim możliwość ponownego ubiegania się o stanowisko sędziego pokoju, co stwarza uzasadnione zastrzeżenia co do niezależności sędziego pokoju, którego orzeczenia mogą być podyktowane chęcią reelekcji. W tym zakresie sytuacja ta jest podobna do zarzutu podnoszonego w 2007 r. wobec asesorów sądowych. Jaskrawo sprzeczne z Konstytucją jest rozwiązanie przewidujące automatyczne przeniesienie na stanowisko sędziowskie po zakończonej kadencji sędziego pokoju. Z całą stanowczością należy stwierdzić, że Konstytucja wyklucza automatyzm w powołaniu na stanowisko sędziowskie z pominięciem procedury przed KRS i Prezydentem. Ponadto projekt PSL nie przewiduje żadnych gwarancji materialnych dla sędziego pokoju. Inaczej kwestia przedstawia się w projekcie Lewicy, który wprost zakłada, że czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie pokoju są niezawisli. Projekt ten gwarantuje również nieusuwalność sędziego pokoju, niezawisłość w sprawowaniu urzędu oraz immunitet. Wątpliwości budzi jednak procedura opiniowania działalności orzeczniczej sędziego pokoju, która w razie trzykrotnej negatywnej oceny powoduje niemożność ubiegania się o kolejną kadencję (projektowany art. 133c § 6 ustawy). Powyższe jednoznacznie może wpływać na wewnętrzną niezawisłość sędziego pokoju i przez to budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności tego rozwiązania z Konstytucją. Jako w pełni sprzeczny z Konstytucją należy określić sposób wyboru sędziów pokoju, których stosunek służbowy ma być nawiązany z chwilą wyboru i którzy składają ślubowanie przed prezesem sądu rejonowego – a więc w całej procedurze nie przewidziano udziału KRS i Prezydenta. Odnosząc się do tego projektu ustawy, Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego wskazała, że wątpliwości budzą procedura mianowania sędziów pokoju i ich wybór przez zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego oraz brak udziału KRS i Prezydenta w procesie ich wyboru⁴⁷.

47 Zob. uwagi Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju (druk sejmowy nr 1763, Sejm IX kadencji, wraz z autopoprawką w druku 1763A), BSA II.021.26.2021, s. 6–7.

Najbardziej kompleksowy jest zdecydowanie projekt prezydencki, który gwarantuje sędziom pokoju niezawisłość i wskazuje, że podlegają oni tylko Konstytucji oraz ustawom. Wiele przepisów tego projektu jest zresztą wzorowanych na przepisach dotyczących sędziów. Ponadto projekt przewiduje udział w procesie powołania sędziów pokoju KRS, która może uznać, że kandydat nie spełnia przesłanek do kandydowania. Co do zasady, projekt zakłada także niemożliwość ubiegania się o kolejną kadencję, co ma służyć wyeliminowaniu sytuacji, w których sędzia pokoju kierowałby się pozaorzecznymi względami przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Sąd Najwyższy w opinii do tego projektu stwierdził, że „konstytucyjnie legitymowanym celem, leżącym u podstaw wprowadzenia instytucji sędziego pokoju ma być odciążenie profesjonalnego wymiaru sprawiedliwości od spraw małej wagi oraz przybliżenie wymiaru sprawiedliwości do społeczności lokalnych, a także odformalizowanie i przyspieszenie procedur sądowych w sprawach drobnych”⁴⁸, co w ocenie SN może zostać uznane za słuszne. Odnosząc się do właściwości sądów pokoju, SN uznaje, że ze względu na ich charakter kwestia ta nie budzi wątpliwości. Oceny tej do końca nie można podzielić, a to z uwagi na możliwość wymierzenia przez sąd pokoju kary pozbawienia wolności do 3 miesięcy, która podlegałaby kontroli odwoławczej tylko na poziomie sądu rejonowego. Z drugiej strony sąd w składzie asesora sądowego, który również podlega kontroli instancyjnej tylko jeden raz (na poziomie sądu okręgowego), może wymierzyć karę pozbawienia wolności w pełnym jej zakresie. Również w ustawodawstwie włoskim od wyroków sądów pokoju właściwych w sprawach drobnych przestępstw przysługuje jedynie apelacja do sądu wyższego rzędu⁴⁹. W doktrynie wyrażane jest także stanowisko, że „sądownictwo sędziów pokoju niesie z sobą wiele zalet. Wśród nich pierwszorzędne znaczenie należy z pewnością przypisać szybkości postępowania prowadzonego przez sędziów pokoju”⁵⁰, a także że „zwiększa ono zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości”⁵¹. Z analizy Kamila Kapicy wynika, że funkcjonowanie sądów pokoju nie może prowadzić do ustanowienia

48 Uwagi Sądu Najwyższego do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o sądach pokoju (druk sejmowy nr 1760, Sejm IX kadencji), BSA II.021.27.2021, s. 6.

49 Zob. Z. Mierzejewski, *Zasada instancyjności oraz postępowanie odwoławcze we włoskiej procedurze karnej*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 3, s. 100.

50 P. Kruszyński, J. Kil, J. Placek, *Sędzia pokoju i jego rola w rozwiązywaniu problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021, s. 336.

51 *Ibidem*, s. 337.

nowego rodzaju sądów⁵². W tym zakresie przedstawione propozycje są zgodne z tym postulatem, gdyż przewidują, że sądy pokoju mają stanowić element sądownictwa powszechnego. Z art. 175 ust. 1 Konstytucji nie wynika wszak, jaką strukturę mają mieć sądy powszechne, dlatego dookreślenie w prawie o ustroju sądów powszechnych, że sąd pokoju stanowić ma najniższy element sądownictwa powszechnego, nie jest sprzeczne z tym przepisem. Tak też trafnie stwierdzają Romuald Kmiecik i Zbigniew R. Kmiecik, wskazując, że „możliwość zgodnego z Konstytucją RP utworzenia sądów pokoju bez konieczności jej zmiany istnieje, choć zapewne – podobnie jak w okresie II Rzeczypospolitej – jedynie w strukturze sądów powszechnych. Utworzone jako odrębny pion sądownictwa sądy pokoju wymagałyby zmiany Konstytucji”⁵³. Nadmienić należy, że również w przypadku Włoch nie przewidziano w konstytucji wprost instytucji sędziego pokoju, a tamtejsza ustawa zasadnicza przewiduje przepis podobny do polskiego art. 182 Konstytucji mówiącego, że formy bezpośredniego udziału społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości określa ustawa⁵⁴.

Paweł Wiliński i Paweł Karlik wskazują, że „Konstytucja, pozostawiając kwestię regulacji sposobu udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w ustawie, pozostawia ustawodawcy znaczny zakres swobody. Dotyczy ona bowiem zarówno określenia sposobu realizacji tego udziału, jego zakresu, jak też samego usytuowania i wreszcie konstrukcji instytucji obywatelskiej. Oznacza to, że to ustawodawca może rozstrzygnąć, czy sposobem realizacji będzie instytucja przedstawicielstwa obywatelskiego, która uczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości obok sędziego, tworząc w istocie mieszane składy orzekające. Na tym m.in. założeniu oparta jest instytucja ławnika. Ustawodawca może jednak przewidzieć także samodzielność działania obywatelskiego przedstawiciela w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, co zazwyczaj jest dopuszczalne w wielu systemach prawnych na najniższym

52 Zob. K. Kapica, *Sędziowie pokoju w świetle Konstytucji RP i rozwiązań państw europejskich – analiza proponowanych koncepcji* [w:] *Udział obywateli...*, s. 365.

53 R. Kmiecik, Z.R. Kmiecik, *Sądy pokoju – anachronizm czy krok ku demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości?*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 7–8, s. 110.

54 Zob. K. Kapica, *op. cit.*, s. 366. Art. 102 ust. 3 Konstytucji Włoch stanowi, że „La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia” co w tłumaczeniu oznacza, że „ustawa reguluje przypadki i formy bezpośredniego udziału ludzi w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”. Tekst Konstytucji Włoch dostępny jest na stronie: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-iv/sezione-i/articolo-102> (dostęp: 18 lipca 2022 r.).

szczeblu systemu sądowego rozstrzygania, np. tzw. sędziowie pokoju⁵⁵. Autorzy ci wskazują także, że „oceniany z perspektywy czasu bilans działania kolegiów wydaje się być pozytywny, zaś skutki obciążenia sądów karnych po 2001 r. ogromną liczbą drobnych i zasadniczo nieskomplikowanych spraw, w których najczęściej zbędna jest wykwalifikowana wiedza prawnicza, są jednoznacznie negatywne. Powraca zatem pytanie o możliwość powrotu do form zbliżonych do kolegiów ds. wykroczeń, których organizacyjne powiązanie z sądami, a nie z Ministrem Sprawiedliwości, uproszczona procedura orzekania, wskazany precyzyjnie zakres przedmiotowy spraw oraz pełna sądowa kontrola orzeczeń mogłyby eliminować zagrożenia wadliwego działania, ale za to wzmocnić wymiar sprawiedliwości, odciążając go od spraw, którymi nie zawsze powinien się zajmować”⁵⁶. Również Maciej Pisz wskazuje, „że na polskiego ustawodawcę został nałożony w art. 182 Konstytucji RP pozytywny obowiązek przyjęcia regulacji ustawowej regulującej udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”⁵⁷. Przekazanie więc na ręce sądów pokoju orzekania w sprawach drobniejszych postulat ten by zrealizowało.

Odnosząc się do sposobu wyborów sędziów pokoju w drodze wyborów bezpośrednich, warto zauważyć, że samo w sobie nie narusza to przepisów Konstytucji. Zagwarantowany jest bowiem udział w całej procedurze KRS i Prezydenta. KRS, według projektu prezydenckiego, ma wyznaczać zespół do oceny kandydatury na sędziego pokoju (projektowany art. 45d ust. 4 ustawy o KRS) i może podjąć decyzję o odmowie wpisu na listę kandydatów w razie stwierdzenia, że nie spełnia on przesłanek ustawowych (projektowany art. 45j pkt 2 ustawy o KRS). Sędziowie pokoju w państwach europejskich wybierani są również w drodze wyborów bezpośrednich (Włochy⁵⁸) lub w sposób pośredni przez zgromadzenia lokalne (niektóre kantony w Szwajcarii⁵⁹).

55 P. Karlik, P. Wiliński [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 1016.

56 *Ibidem*, s. 1076.

57 M. Pisz, *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jako jedna z gwarancji funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w polskim prawie konstytucyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 55, s. 276.

58 Zob. K. Jachimowicz, *Instytucja sędziego pokoju we Włoszech. Status prawny, tryb wyboru i uprawnienia* [w:] *Instytucja sędziego pokoju...*, s. 155.

59 Zob. E. Tuora-Schwierskott, *Status prawny sędziego pokoju w Szwajcarii* [w:] *Instytucja sędziego pokoju...*, s. 146.

7. Zakończenie

Podsumowując zatem powyższe rozważania, należy wskazać, że instytucja sędziów pokoju jest godna rozważania. W orzecznictwie ETPC wyraźnie akcentuje się dopuszczalność rozstrzygania sprawy przez osobę niebędącą zawodowym sędzią. Taką możliwość dopuścił również TK, na kanwie czego do polskiego wymiaru sprawiedliwości na powrót, po istotnych zmianach, wprowadzona została asesura sądowa. Sytuacja asesorów sądowych jest zbliżona do koncepcji sędziego pokoju, który również ma nie być sędzią zawodowym. Jednak w przypadku asesorów sądowych wymagania dla pełnienia stanowiska są wyższe. Nie zmienia to faktu, że na gruncie Konstytucji istnieje możliwość wprowadzenia do sądownictwa powszechnego instytucji w postaci sędziego pokoju przy zapewnieniu konstytucyjnych gwarancji niezawisłości i niezależności. Rozwiązania proponowane w projekcie prezydenckim gwarantują przede wszystkim nieusuwalność sędziego pokoju i wyposażają go w niezbędne atrybuty niezawisłości. W procedurze powołania zapewniony jest przy tym udział KRS i Prezydenta. Zagwarantowano również prawo do kontroli instancyjnej orzeczeń sądów pokoju. Należy więc wyrazić stanowisko, że wprowadzenie sądów pokoju jako elementu sądów powszechnych można pogodzić z przepisami Konstytucji, a konsekwencją tego będzie z całą pewnością odciążenie sądów powszechnych od spraw o mniejszej doniosłości społecznej.

Jan Kluza

Bibliografia

Literatura

FUNDACJA COURT WATCH, B. PILITOWSKI, *Jak zwiększyć udział obywateli w polskim wymiarze sprawiedliwości?*, Warszawa 2020.

GIRDWOYŃ K., *Udział sędziów niezawodowych w rozstrzyganiu spraw karny. Perspektywa prawnoporównawcza*, Warszawa 2021.

JACHIMOWICZ K., *Instytucja sędziego pokoju we Włoszech. Status prawny, tryb wyboru i uprawnienia* [w:] *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, red. A. Pogódek, Warszawa 2010.

- KAPICA K., *Sędziowie pokoju w świetle Konstytucji RP i rozwiązań państw europejskich – analiza proponowanych koncepcji* [w:] *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021.
- KARLIK P., WILIŃSKI P. [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- KLUZA J., *Uprawnienie do orzekania przez asesorów sądowych w sprawach karnych. Uwagi na tle postanowienia Sądu Najwyższego z 26 maja 2020 r.*, I KZP 14/19, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1.
- KMIECIK R., KMIECIK Z.R., *Sądy pokoju – anachronizm czy krok ku demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości?*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 7–8.
- KRUSZYŃSKI P., KIL J., PLACEK J., *Sędzia pokoju i jego rola w rozwiązywaniu problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021.
- MIERZEJEWSKI Z., *Zasada instancyjności oraz postępowanie odwoławcze we włoskiej procedurze karnej*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 3.
- OSUCHOWSKA M., *Sądy pokoju w portugalskim systemie sądownictwa* [w:] *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, red. A. Poglódek, Warszawa 2010.
- PISZ M., *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jako jedna z gwarancji funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w polskim prawie konstytucyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 55.
- POGŁÓDEK A., *Instytucja sędziego pokoju w Federacji Rosyjskiej* [w:] *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, red. A. Poglódek, Warszawa 2010.
- TULEJA P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- TUORA-SCHWIERSKOTT E., *Status prawny sędziego pokoju w Szwajcarii* [w:] *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, red. A. Poglódek, Warszawa 2010.

Akty prawne i materiały legislacyjne

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 sierpnia 1944 r. o wprowadzeniu Sądów Przysięgłych (Dz. U. z 1944 r. Nr 2, poz. 7).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 października 1944 r. o powoływaniu i ukonstytuowaniu ławy przysięgłych (Dz. U. z 1944 r. Nr 9, poz. 47).
- Druk sejmowy nr 1760, Sejm IX kadencji.
- Druk sejmowy nr 1761, Sejm IX kadencji.
- Druk sejmowy nr 1762, Sejm IX kadencji.
- Druk sejmowy nr 1763, Sejm IX kadencji.

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1928 r. Nr 33, poz. 313).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz. U. z 1930 r. Nr 83, poz. 651).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1928 r. Nr 12, poz. 93).
- Ustawa dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1149).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1224).
- Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1139).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 116).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 118).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 217).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 217).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1949 r. Nr 32, poz. 237).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o zniesieniu instytucji sądów przysięgłych i sędziów pokoju (Dz. U. z 1938 r. Nr 24, poz. 213).
- Uwagi Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju (druk sejmowy nr 1763, Sejm IX kadencji, wraz z autopoprawką w druku 1763A), BSA II.021.26.2021.
- Uwagi Sądu Najwyższego do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o sądach pokoju (druk sejmowy nr 1760, Sejm IX kadencji), BSA II.021.27.2021.

Orzecznictwo

Wyr. ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r., (26374/18, Lex nr 3087749).

Wyr. ETPC z dnia 16 grudnia 2003 r., (48843/99, Lex nr 100301).

Wyr. TK z dnia 24 października 2007 r., (SK 7/06, OTK-A 2007/9/108, Lex nr 322157).

Źródła internetowe

Tekst Konstytucji Włoch dostępny na stronie: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-iv/sezione-i/articolo-102> (dostęp: 18 lipca 2022 r.).

SUMMARY

Possibility of introducing the institution of courts of the peace in the light of the presented draft laws about the courts of the peace

In recent years in the political debate were formulated postulates concerning the introduction of the Polish legal order of the institutions of the courts of the peace. The implementation of this is three draft laws about the courts of the peace submitted to the Sejm. The article presents the main assumptions of these projects and attempts to evaluate them in their current form. Of all the three projects, the project presented by the President of the Republic of Poland is the most comprehensive. The solutions contained in it are worth undertaking further work on them. The very institution of justice of the peace is justified in the Polish legal tradition and is also present in the legislation of some European countries. The presented proposal is in line with the Constitution of the Republic of Poland, as it establishes the court of the peace as an element of the common judiciary and guarantees the independence and independence of the courts of the peace.

Jan Kluza, assessor at the District Court in Kielce, graduate of doctoral studies at the Department of Criminal Procedure at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University. Author of publications in the field of criminal law, criminal and constitutional proceedings, including in: „Prosecutor’s Office and the Law”, „Legal Papers”, „Legal, Economic and Sociological Movement”, „Review of Constitutional Law”, „New Codification of Criminal Law”; ORCID: 0000-0002-0929-6093.

Bibliografia

Publikacje dotyczące Konstytucji, prawodawstwa i techniki legislacyjnej (wybór) Za okres sierpień–październik 2022

- BĄCZYK-ROZWADOWSKA K., NESTEROWICZ M., *Przegląd orzecznictwa europejskiego w sprawach medycznych (w latach 2019–2020 – wybrane orzeczenia)*, PS¹ 2022, nr 7–8.
- BĘDKOWSKI-KOZIOŁ M., *Odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązku stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej w orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie*, Pr. w Dział.² 2022, nr 50.
- BŁACHNIO-PARZYCH A., *Organ uprawniony do wydania europejskiego nakazu dochodzeniowego w celu uzyskania informacji stanowiących tajemnicę bankową na podstawie art. 106b ust. 1 Prawa bankowego – glosa do postanowienia Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 19.09.2018 r., II AKz 496/18*, „Glosa” 2022, nr 3.
- BOBER-KOTARBIŃSKA A., *Realizacja praw osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do utworów chronionych prawem autorskim po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej*, „Palestra” 2022, nr 7–8.
- BOJANOWSKI T., ŁUNIEWSKA K., ORĘZIAK B., *Report on the International Scientific Conference „The impact of digital platforms and social media on freedom of expression and pluralism – in general terms”*, Warsaw, 27 May 2021, Pr. w Dział. 2022, nr 50.
- BOJARSKI A., *Czy data „17 stycznia” propaguje komunizm? Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 marca 2019 r. (II OSK 3527/18)*, OwSS³ 2022, nr 3.
- BORECKI P., *Zasada współdziałania państwa ze związkami wyznaniowymi i jej wyraz we współczesnym konstytucjonalizmie europejskim*, PPP⁴ 2022, nr 7–8.

1 „Przegląd Sądowy”.

2 „Prawo w Działaniu”.

3 „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”.

4 „Przegląd Prawa Publicznego”.

- BRZOSKO A., *Postrzeganie dyskryminacji w ocenie pracowniczej przez pracowników z niepełnosprawnościami i ich przełożonych*, PiZS⁵ 2022, nr 4.
- BUKALSKA K., *Rozkład ciężaru dowodu w sprawach dotyczących czynu nieuczciwej konkurencji w postaci dyskryminacji niektórych klientów (art. 15 ust. 1 pkt 3 u.z.n.k.)*, PPH⁶ 2022, nr 8.
- BURDZIK M., FRAS M., NOWAK A., *Efekt regresji w pracy biegłego lekarza a (nie)funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości*, PiP⁷ 2022, nr 7.
- CHAUVIN T., *Konstytucja i wartości – wczoraj i dziś. Wprowadzenie*, AFP⁸ 2022, nr 1.
- CHMIELARZ-GROCHAL A., *O możliwości kształtowania świadomości konstytucyjnej przez sądy administracyjne*, AFP 2022, nr 2.
- CHMIELNICKI P., *25 lat realizacji norm Konstytucji za pomocą ustaw*, PPP 2022, nr 7–8.
- CIECHORSKI J., *Dopuszczalność stosowania przymusu bezpośredniego w szpitalach innych niż psychiatryczne. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 9 maja 2018 r.*, I ACa 978/17, OSP⁹ 2022, nr 7–8.
- CZARNECKI Ł., *Zastosowanie jakościowej analizy porównawczej (QCA) w badaniu sporów konstytucyjnych*, PiP 2022, nr 8.
- CZERW J., *Ograniczenia praw pracowniczych w związku ze stanem epidemii COVID-19 w Polsce – wybrane zagadnienia*, PPP 2022, nr 9.
- DANILUK D., *Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, PPP 2022, nr 10.
- DAROSZEWSKI P., *Podstawa prawna kryterium uprzedniego poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym w rekrutacji do publicznego przedszkola*, ST¹⁰ 2022, nr 9.
- DRINÓCZI T., *Illiberal Constitutional Courts of Hungary and Poland*, PiP 2022, nr 8.
- GALLA-PODSIADŁO K. ET AL., *Współpraca międzynarodowa w sprawach o handel ludźmi*, Prok. i Pr.¹¹ 2022, nr 9.
- GARDZIEL M.K., *Prawo dziecka do wyrażania własnych poglądów*, PS 2022, nr 7–8.
- GRZEBYK P., *„Specjalna operacja wojskowa” Rosji w Ukrainie – indywidualna odpowiedzialność za zbrodnie agresji i zbrodnie wojenne*, PiP 2022, nr 9.

5 „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”.

6 „Przegląd Prawa Handlowego”.

7 „Państwo i Prawo”.

8 „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej”.

9 „Orzecznictwo Sądów Polskich”.

10 „Samorząd Terytorialny”.

11 „Prokuratura i Prawo”.

- IZDEBSKI H., *Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli – miejsce i rola gminy*, ST 2022, nr 7–8.
- JAMBOR J., *Pokrzywdzony – ofiara handlu ludźmi w procedurach dochodzeniowych i sądowych*, Prok. i Pr. 2022, nr 9.
- JANUSZKIEWICZ K., *Wydawanie gazet samorządowych w świetle europejskich gwarancji niezależności mediów*, ST 2022, nr 9.
- JASKIERNIA J., *Naruszanie praworządności w państwie członkowskim a tendencje rozwojowe UE (artykuł recenzyjny)*, PiP 2022, nr 7.
- JASTRZĘBSKI J., *Sztuka użytkowa a wyłączenie ochrony ze względu na funkcjonalność techniczną w prawie autorskim – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 11.06.2020 r., C-833/18, SI, Brompton Bicycle Ltd przeciwko Chedech / Get2Get*, „Glosa” 2022, nr 3.
- JENDROŚKA J., *Projektowane zmiany w regulacji prawnej planowania przestrzennego w Polsce w świetle Europejskiego Zielonego Ładu*, ST 2022, nr 7–8.
- KAHL W., *Ochrona klimatu a konstytucja – historyczne postanowienie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2021 roku*, RPEiS¹² 2022, nr 2.
- KALIŃSKI M., *Nadzwyczajność zmian jako przesłanka zastosowania klauzuli rebus sic stantibus (polemika z Adamem Brzozowskim)*, PiP 2022, nr 9.
- KALISZ A., PAWLIĆKA D., *Od ochrony prawnej ku prawom zwierząt – między świadomością moralną a prawną. Ewolucja podejścia na przykładzie orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, AFP 2022, nr 2.
- KAMIŃSKI M., *Podstawa normatywna, obowiązywanie i skuteczność prawna aktów administracyjnych transterytorialnych*, PiP 2022, nr 7.
- KAPPES A., *Rzekoma ochrona wspólników mniejszościowych w prawie holdingowym*, PPH 2022, nr 8.
- KARNIEJ-KMITA P., *Wspólne kontrole w UE – nowe narzędzie transgranicznej współpracy organów podatkowych. Znaczenie dla cen transferowych*, PP¹³ 2022, nr 10.
- KLUZA J., *Zasada ne bis in idem a art. 10a Kodeksu wykroczeń. Uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 18.05.2017 r., IV KK 447/16*, PPP 2022, nr 9.
- KOBIELSKI P., *Podstawy prawne bezpieczeństwa finansów publicznych w Polsce i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących nowych technologii cyfrowych*, PPP 2022, nr 10.
- KORYCKA-ZIRK M., *Rodzaje testów judicial review a zasada proporcjonalności*, AFP 2022, nr 2.

12 „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”.

13 „Przegląd Podatkowy”.

- KOSECKI A., *Idea wzajemnego uznawania orzeczeń probacyjnych w ramach Unii Europejskiej z perspektywy państwa i skazanego*, „Probacja” 2022, nr 3.
- KOTOWICZ B., *Realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa w czasie pandemii COVID-19. Wnioski z badań polskiego ustawodawstwa*, PPP 2022, nr 7–8.
- KOWALEWSKA-ŁUKUĆ M., *Prostytucja, usługi seksualne i przestępstwa okolo prostytutcyjne w prawie karnym – próba uprządkowania pojęć*, Pr. w Dział. 2022, nr 51.
- KRAŚ I., *Rozwiązania regulacyjne w zakresie zastosowania buforów kapitałowych i ich wykorzystanie w dobie pandemii*, PPP 2022, nr 7–8.
- KRYSTMAN M., *Prawo do oddychania czystym powietrzem jako dobro osobiste. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 28 maja 2021 r., III CZP 27/20*, OSP 2022, nr 9.
- KUROSZ K., *Prawa własności intelektualnej w czasie globalnych konfliktów na przykładzie I i II wojny światowej*, PPH 2022, nr 8.
- KURZĘPA B., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. IV KK 420/19*, Prok. i Pr. 2022, nr 5.
- KURZĘPA-DEDO K., *Wpływ pandemii COVID-19 na tendencję legislacyjną w zakresie redukcji ryzyka przedsiębiorcy*, PPP 2022, nr 10.
- LASIŃSKI-SULECKI K., *Termin zawity a korekta. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 7.07.2022 r., C-194/21, Staatssecretaris van Financiën przeciwko X*, PP 2022, nr 9.
- LATOS-MIŁKOWSKA M., *Problem zgodności zakresu podmiotowego ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy z dyrektywą 2008/94/WE*, PiP 2022, nr 9.
- ŁAZARSKA A., *Skład sądu drugiej instancji w postępowaniu cywilnym*, „Ius Novum” 2022, nr 2.
- ŁYŻWA A., *Dozór elektroniczny jako forma wykonywania kary pozbawienia wolności*, „Probacja” 2022, nr 3.
- MAKARSKA M., *Definicja handlu ludźmi w polskim prawodawstwie*, Prok. i Pr. 2022, nr 9.
- MALINOWSKA-WÓJCICKA M., *Komplikacja systemu prawnego a specustawy*, PPP 2022, nr 7–8.
- MALINOWSKA-WÓJCICKA M., *Przeciwdziałanie skutkom gospodarczym lockdownu gospodarki*, PPP 2022, nr 7–8.
- MANIEWSKA E., *Z orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PiZS 2022, nr 3.
- MANIEWSKA E., *Z orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PiZS 2022, nr 4.
- MARKIEWICZ-STANNY J., SKIBIŃSKA M., *Wykonanie wyroków Parol v. polska i Adamkowski v. polska – uwagi na temat naruszenia prawa dostępu do sądu przez odrzucenie apelacji*

- od wyroku z uwagi na niezłożenie odpisów apelacji w polskim postępowaniu cywilnym, PPC¹⁴ 2022, nr 3.
- MAROŃ G., Obywatelskie nieposłuszeństwo w świetle uzasadnień sądowych wyroków. Komparatystyczne studium orzecznictwa polskiego i amerykańskiego, Prok. i Pr. 2022, nr 7–8.
- MASTERNAK-KUBIAK M., *Voluntary Giving Away of a Jewish Child in Nazi-Occupied Poland as a Manifestation of War Repression*, PiP 2022, nr 8.
- MATYJEWICZ M., Wprowadzenie – zjawisko handlu ludźmi, Prok. i Pr. 2022, nr 9.
- MAZUR P., Nowy paradygmat ładu korporacyjnego. Globalne tendencje w dyskusji o interesie spółki i ich możliwy wpływ na prawo polskie, PiP 2022, nr 7.
- MINICH D., Dylematy współczesnej władzy – kryzys demokracji liberalnej, PPP 2022, nr 7–8.
- MINICH D., Konstytucjonalizm – autorytaryzm. Tak daleko, a tak blisko, PPP 2022, nr 9.
- MUSZYŃSKI M., Dialog Trybunału Konstytucyjnego RP i Trybunału Sprawiedliwości UE, Prok. i Pr. 2022, nr 7–8.
- MUSZYŃSKI M., Działanie TSUE ultra vires a Trybunał Konstytucyjny RP, Prok. i Pr. 2022, nr 9.
- NIEMIĘDZKA-CUDAK M., Wpływ unormowań konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej na partycypację kobiet w sferze publicznej, AFP 2022, nr 2.
- NOWAKOWSKI T., Pozaodsetkowe koszty kredytu konsumenckiego jako niedozwolone postanowienia umowne. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 27 października 2021 r., III CZP 43/20, OSP 2022, nr 7–8.
- NOWICKI M.A., Europejski Trybunał Praw Człowieka – przegląd orzecznictwa (kwiecień–czerwiec 2022 r.), „Palestra” 2022, nr 7–8.
- OSTASZEWSKI W., Prokonstytucyjna wykładnia art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 19 lutego 2021 r., I USKP 2/21, OSP 2022, nr 10.
- OZIĘBŁO J., Orzecznictwo sądów administracyjnych w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r. (sygn. akt SK 39/19), PPLiFS¹⁵ 2022, nr 5.
- PATORA K., Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. IV KK 333/19, Prok. i Pr. 2022, nr 9.
- PISULIŃSKI J., Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych, „Palestra” 2022, nr 5.

14 „Polski Proces Cywilny”.

15 „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”.

- PREJS E., *Swobodny przepływ kapitału. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.06.2022 r., C-572/20, ACC Silicones Ltd przeciwko Bundeszentralamt für Steuern*, PP 2022, nr 9.
- PREJS E., *Zasady wykonywania wyroków Trybunału Sprawiedliwości. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.06.2022 r., C-596/20, DuoDecad Kft. przeciwko Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága*, PP 2022, nr 8.
- PYZIAK-SZAFNICKA M., *Naprawienie szkód spowodowanych ograniczeniami praw i wolności w czasie epidemii SARS-CoV-2*, PiP 2022, nr 9.
- RAGUSZEWSKA M., *Oplata za korzystanie ze środowiska polegające na składowaniu odpadów (art. 297 ustawy – Prawo ochrony środowiska) a oplata podwyższona za korzystanie ze środowiska polegające na magazynowaniu odpadów (art. 293 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska). Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 25 kwietnia 2022 r. (SKO 4135/3/21), OwSS 2022, nr 3.*
- RYCIELSKI R., *Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na krajowe regulacje prawne dotyczące sankcji w podatku VAT*, Dor. Podat. 16 2022, nr 6.
- RZESZUTKO M., *Instytucjonalny wymiar relacji komunikacyjnych w przestrzeni sądowej z perspektywy jurslingwistyki*, PiP 2022, nr 9.
- SOBCZYK M., *Condictio ob rem w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego*, PiP 2022, nr 7.
- SOBIECH J., *Zasady ogólne podatku akcyzowego wynikające z dyrektywy 2008/118/WE*, Dor. Podat. 2022, nr 5.
- SOBOCIŃSKI M., *Zarządzanie transportem publicznym w miastach w czasie kryzysu COVID-19*, ST 2022, nr 9.
- SOSNOWSKA J., *Sprawozdanie z seminarium naukowego „Ekspresja religijna versus wolność słowa”*, Pr. w Dział. 2022, nr 50.
- STAWICKA E., *Program Odbudowy Europy, „Palestra”* 2022, nr 6.
- STRZAŁA K., *Polityka legislacyjna ustawodawcy polskiego w aspekcie generowania wydatków na cele publiczne w czasach kryzysu*, PPP 2022, nr 7–8.
- SUŁKOWSKI J., *Wpływ skargi nadzwyczajnej na świadomość konstytucyjną jednostki. Rozważania na tle postępowań skargowych zainicjowanych w sprawach karnych*, AFP 2022, nr 2.
- SURDYKOWSKA B., *Inspekcje Europejskiego Urzędu ds. Pracy – mały krok w kierunku budowania unijnego rynku pracy*, PiZS 2022, nr 4.

- SZCZEPANIAK R., *Kwestia zgodności ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją*, PiP 2022, nr 8.
- SZCZERBA A., *Free Movement of Same-Sex Marriages: The CJEU and the (Troublesome) Protection of EU Citizens Regardless of Their Sexual Orientation in the Light of the Coman Judgment*, PiP 2022, nr 8.
- SZCZUROWSKI T., *Przegląd istotnego dla obrotu gospodarczego orzecznictwa Sądu Najwyższego* wydane w 2021 r., PUG¹⁷ 2022, nr 3.
- SZEWCZYK H., *Odpowiedzialność pracodawcy z tytułu naruszenia dóbr osobistych pracownika, którego wrażliwe dane osobowe zostały przekazane z naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 lutego 2021 r., II PSKP 7/21, OSP 2022, nr 10.*
- SZWED M., *Przewlekłość postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w świetle art. 6 i art. 13 europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, PS 2022, nr 7–8.
- SZYMACHA A., SZYMACHA K., *Obowiązek przekazywania danych o zdarzeniach medycznych do systemu informacji medycznej jako zagrożenie dla ochrony tajemnicy lekarskiej i prawa prywatności w kontekście standardów ochrony praw fundamentalnych*, PS 2022, nr 7–8.
- SZYMANEK P., *Limity obrotu gotówkowego w Polsce i krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Dor. Podat. 2022, nr 5.
- ŚWIĄTKOWSKI A.M., *Przystosowywanie elektronicznych form zatrudnienia do standardów unijnych*, „Palestra” 2022, nr 6.
- ŚWIĄTKOWSKI A.M., *Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, PiZS 2022, nr 4.
- URBANIAK-MASTALERZ I., *Wykonywanie kar izolacyjnych w czasach pandemii Covid-19*, Prok. i Pr. 2022, nr 6.
- UŚCIŃSKA G., *Wsparcie prawne i społeczne państwa polskiego dla obywateli Ukrainy w obliczu konfliktu zbrojnego*, PiZS 2022, nr 3.
- WIERCZYŃSKA K., *„Specjalna operacja wojskowa” Rosji w Ukrainie – indywidualna odpowiedzialność za zbrodnię ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości*, PiP 2022, nr 9.
- WINCZURA M., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce – perspektywa przyszłości (Ogólnopolska konferencja naukowa, Warszawa, 20.11.2020 r.)*, PiP 2022, nr 9.
- WOJCIECHOWSKI B., *Wybór stylu życia a świadomość praw podstawowych*, AFP 2022, nr 2.
- WOJCIECHOWSKI B., ŻALIMIENÉ S., *Kształtowanie świadomości konstytucyjnej w dyskursie prawniczym i publicznym. Wprowadzenie*, AFP 2022, nr 2.

17 „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”.

- WOJTASZEK-MIK E., *Dobro dziecka a odmowa jego wydania na podstawie art. 13 ust. 1 lit. b Konwencji haskiej dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę*, Pr. w Dział. 2022, nr 50.
- WRÓBEL I., *Odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkodę wyrządzoną jednostce w wyniku niewykonania orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, PS 2022, nr 10.
- WYBRAŃCZYK D., *Rzecznik interesu dziecka*, „Palestra” 2022, nr 7–8.
- ZAGÓRSKI M., *Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2016 r. (III UZP 14/15)*, Dor. Podat. 2022, nr 6.
- ZAJĄC D., *Narkotyki z nielegalnego źródła jako przedmiot czynności podjętej w celu leczniczym*, PiP 2022, nr 8.
- ZARADKIEWICZ K., *Nadużycie środków ochrony dóbr osobistych – uwagi de lege ferenda*, „Probacja” 2022, nr 2.
- ŻEBROWSKA M., *Stosowanie tymczasowego aresztowania w polskiej procedurze karnej w dobie pandemii SARS-CoV-2*, PS 2022, nr 10.
- ŻOCHOWSKI W., *Publikacja wizerunku jako istotna sprawa dziecka na gruncie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 18 listopada 2021 r., I ACa 591/21*, OSP 2022, nr 9.

Opracowała Marta Paleczna