RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

# Przegląd Legislacyjny

2 (128)/2024 Rok XXXI

RCL

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

# Przegląd Legislacyjny

2 (128)/2024 Rok XXXI

RCL

WYDAWCA

Rządowe Centrum Legislacji

REDAKTOR NACZELNY
I PRZEWODNICZĄCY
KOMITETU REDAKCYJNEGO

Adam Krzywoń

ZASTĘPCA
REDAKTORA NACZELNEGO
I WICEPRZEWODNICZĄCY
KOMITETU REDAKCYJNEGO

Wojciech Brzozowski

KOMITET REDAKCYJNY

Maciej Berek
Mateusz Chrzanowski
(sekretarz naukowy i redaktor tematyczny)
Adam Dyrda
Piotr Kędziora
Marzena Laskowska
Dawid Sześciło

SEKRETARZ REDAKCJI

Anna Kowalczyk

ADRES REDAKCJI

Rządowe Centrum Legislacji
Departament Prawny i Kształcenia
00-522 Warszawa
ul. Krucza 36/Wspólna 6, pok. 508
tel. 22 626 33 80, tel. 734 115 655
e-mail: AKowalczyk@rcl.gov.pl

© Rządowe Centrum Legislacji, 2025

ISSN 1426-6989
eISSN 2956-4026

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja elektroniczna.
Czasopismo posiada wskaźnik **ICV** (Index Copernicus Value) w wysokości **57.03 pkt**.
Czasopismo posiada **40 pkt** w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych sporządzonym przez Ministra Nauki.

Przegląd Legislacyjny
nr 2(128)/2024, Rok XXXI

# Spis treści

## ARTYKUŁY

**Jan Kluza** (Sąd Rejonowy w Kielcach)
Prawo do sądu a orzekanie przez asesora sądowego . . . . . **7**

**Jarosław Dolny** (Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu)
Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej **33**

**Mateusz Perkowski** (Białystok)
Taryfa tymczasowa w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków . . . . . **63**

**Daniela Wybrańczyk** (Uniwersytet SWPS)
Ochrona „strony słabszej" w rozwodach pozasądowych . . . . . **93**

**Daria Roman** (Warszawa)
Oznaczanie przepisów dodawanych do ustaw – litera czy indeks górny? . . . . . **123**

**Lista recenzentów** artykułów zgłoszonych do publikacji w „Przeglądzie Legislacyjnym" w 2024 r. . . . . **158**

Przegląd Legislacyjny
No. 2(128)/2024, Year XXXI

# Table of contents

## ARTICLES

**Jan Kluza** (District Court in Kielce)
The right to a court and adjudication by a court assessor . . . . . **7**

**Jarosław Dolny** (University College of Professional Education in Wroclaw)
Tasks of Local Government Authorities Regarding Population Protection (Civil Defense) Entities under the Act on Population Protection and Civil Defense . . . . . **33**

**Mateusz Perkowski** (Bialystok)
The temporary tariff for collective water supply and sewage disposal . . . . . **63**

**Daniela Wybrańczyk** (SWPS University)
Protection of the "weaker party" in extrajudicial divorces . . . . . **93**

**Daria Roman** (Warsaw)
The description of systematising units incorporated into statutes – letters or superscripted numbers? . . . . . **123**

**List of reviewers** of articles submitted for publication in "Przegląd Legislacyjny" in 2024 . . . . . **158**

# ARTYKUŁY

**Jan Kluza**
dr nauk prawnych, asesor sądowy w Sądzie Rejonowym w Kielcach, zastępca przewodniczącego II Wydziału Karnego, absolwent studiów doktoranckich w Katedrze Postępowania Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, autor publikacji z zakresu prawa karnego, postępowania karnego oraz konstytucyjnego
ORCID: 0000-0002-0929-6093

**Jan Kluza**

# Prawo do sądu a orzekanie przez asesora sądowego

## 1. Wprowadzenie

Asesura sądowa powróciła do sądów powszechnych w 2015 r. na mocy nowelizacji[1] ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych[2]. Z danych dostępnych na stronie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że w latach 2019–2024 na stanowisko asesora sądowego w sądach rejonowych powołanych zostało 939 osób[3]. Zgodnie z art. 2 § 1a u.s.p. i art. 106i § 8 u.s.p. asesor sądowy pełni obowiązki sędziego, czyli sprawuje wymiar sprawiedliwości, przez okres 4 lat od dnia objęcia stanowiska.

1 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).

2 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 334), dalej jako: u.s.p.

3 https://www.prezydent.pl/kancelaria/statystyki/statystyki-nominacji-sedziowskich-i-asesorskich

Po tym okresie jego stanowisko może zostać przekształcone w stanowisko sędziowskie. Zagadnienie asesury sądowej jest szczególnie istotne z punktu widzenia toczącej się debaty w stosunku do wymiaru sprawiedliwości i wysnuwanych postulatów w zakresie statusu niektórych sędziów powołanych na stanowisko przez Krajową Radę Sądownictwa w kształcie ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw[4], jak też postulatów rezygnacji z instytucji asesury przedstawionej przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia" w projekcie ustawy[5]. Źródłem tych wątpliwości jest zagadnienie, czy z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo do sądu nie zostaje naruszone w wypadku, gdy sąd orzeka w składzie asesora sądowego. W tym celu należy zwrócić uwagę na postrzeganie asesury sądowej w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, albowiem do tej pory nowe uregulowanie asesury sądowej nie zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. Wskazać jednak należy, iż kwestia ta została podniesiona w skardze skierowanej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[6], co tym bardziej czyni to zagadnienie istotnym.

## 2. Prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd

Punktem wyjścia dla rozważań nad kwestią umocowania asesora sądowego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości jest art. 45

4 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3).

5 Treść dostępna na: https://www.iustitia.pl/images/pliki/Projekt_ustawy_-_Prawo_o_ustroju_sądów_powszechnych_z_24.06.2023.pdf

6 Skarga nr 18195/23.

ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, że: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd". Szczególnie istotne w obecnej debacie nad wymiarem sprawiedliwości są przymioty „niezależnego" i „niezawisłego" sądu. Na tym tle należy wskazać, iż: „Prawo do sądu jest należycie realizowane tylko wówczas, gdy sprawa jest rozpatrywana przez organ legitymujący się wszystkimi cechami określonymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Cechy te są ze sobą związane i wzajemnie się uzupełniają, choć ich treść nie jest taka sama. W świetle art. 173 i 178 Konstytucji RP niezależność i niezawisłość są niezbywalnymi cechami sądu w konstytucyjnym znaczeniu. Ustrojodawca zakłada tym samym, że nie może istnieć sąd, który nie posiadałby tych przymiotów"[7]. Jak wskazuje Piotr Tuleja: „Kryzys konstytucyjny zagrażający niezawisłości sędziów i niezależności sądów spowodował konieczność dalszej konkretyzacji ustrojowych gwarancji obu tych zasad. Konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziów i niezależności sądów są zbieżne z gwarancjami przewidzianymi w art. 6 ust. 1 EKPC, art. 47 KPP i art. 19 ust. 1 TUE. Przepisy te statuują obowiązek państw członkowskich ustanowienia środków niezbędnych dla skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE. Zasada ta stanowi zasadę ogólną prawa UE wynikającą z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz art. 6 i 13 EKPC. Ustalając, czy mamy do czynienia z «sądem» w rozumieniu art. 47 KPP, trzeba brać pod uwagę: ustawową podstawę działania, stały charakter, obligatoryjność jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania oraz jego niezależność i niezawisłość sędziów"[8].

7 P. Grzegorczyk, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 1120.

8 P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 172.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji jest ściśle skorelowany z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[9], który również przewiduje prawo do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. W wyroku pilotażowym Wałęsa przeciwko Polsce, Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że: „Niezawisłość i bezstronność sądów jest warunkiem koniecznym i podstawowym gwarantem rządów prawa. W kontekście art. 6 ust. 1, Trybunał wskazywał już na wspólną myśl, która przenika instytucjonalne wymogi art. 6 ust. 1 – «niezawisłość», «bezstronność» oraz «ustanowienie sądu ustawą» – których celem jest zachowanie podstawowych gwarancji zasady rządów prawa oraz podziału władzy. Z zasady rządów prawa wynika zatem, że aby ingerencja w prawa zagwarantowane w art. 8 mogła zostać uznana za «zgodną z prawem», musi pochodzić od organu, który sam jest «zgodny z prawem» w rozumieniu Konwencji”[10]. Na gruncie sprawy Tuleya przeciwko Polsce, ETPCz wskazał zaś wprost, iż: „Cała sekwencja zdarzeń w Polsce wyraźnie pokazuje, iż kolejne reformy sądownictwa miały na celu osłabienie niezawisłości sądowej, począwszy od poważnych nieprawidłowości przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r., a następnie poprzez, w szczególności, przemodelowanie Krajowej Rady Sądownictwa i powołanie do życia nowych izb Sądu Najwyższego, przy jednoczesnym rozciągnięciu kontroli Ministra Sprawiedliwości nad sądami oraz wzmocnieniu jego roli w sprawach dotyczących dyscypliny sędziowskiej. […] Wskutek kolejnych reform sądownictwo – autonomiczna władza państwowa – zostało narażone na ingerencje ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej, a tym samym zostało

9 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).

10 Wyrok ETPCz z dnia 23 listopada 2023 r., 50849/21, LEX nr 3629871.

poważnie osłabione”[11]. Szczególnie istotnym na tle omawianego zagadnienia jest wyrok ETPCz w sprawie Ástráðsson[12], gdzie Trybunał wypracował kluczowe stanowisko dla uznania organu za bezstronny i niezawisły sąd ustanowiony ustawą. W tym wyroku Trybunał wskazał, że „organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezawisłości – zwłaszcza w stosunku do władzy wykonawczej – oraz bezstronności, nie może nawet zostać nazwany «sądem» dla celów art. 6 ust. 1 [Konwencji – J.K.]”. Tym niemniej w tymże wyroku stwierdzono, iż „nie każda nieprawidłowość w procesie kreacyjnym (czy też nominacyjnym) musi prowadzić do naruszenia art. 6 EKPC (pkt 236 wyroku)”[13]. Trybunał zdefiniował przy tym kryteria, w oparciu o które można rozstrzygać, czy doszło do naruszenia prawa do sądu, który stanowi „trzystopniowy test, pozwalający ustalić, które odstępstwa od zasad procedury sędziowskich nominacji są tak poważne, że mogą być uznane za pogwałcenie prawa do «sądu ustanowionego ustawą», a tym samym stanowią granicę ciężkiego stopnia naruszeń przyjętą przez Trybunał”[14]. Test ten sprowadza się do weryfikacji naruszenia przepisów krajów oraz ich stopnia, po drugie „czy stwierdzone naruszenie lub naruszenia prawa krajowego odnoszą się do fundamentalnej zasady w procedurze nominacji sędziowskich”[15] i „oceny skuteczności środków prawnych

11 Wyrok ETPCz z dnia 6 lipca 2023 r., 21181/19, LEX nr 3577252.

12 Wyrok ETPCz z dnia 1 grudnia 2020 r., 26374/18, LEX nr 3087749.

13 M. Górski, *Perspektywa prawa jednostki do sądu należycie ustanowionego: zastosowanie testu Ástráðsson w Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 11, s. 34.

14 M. Wrzołek-Romańczuk, *Glosa do wyroku z 1.12.2020 r. wydanego przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (skarga nr 26374/18),* „Iustitia” 2021, nr 1, s. 42.

15 W. Hermeliński, B. Nita-Światłowska, *Orzeczenie sądowe wydane z udziałem sędziego powołanego wadliwie a naruszenie prawa do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka – glosa do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii,* „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 5, s. 42.

przedsięwziętych w postępowaniu przed sądami krajowymi celem zniwelowania stwierdzonych powyżej uchybień w procedurze nominacyjnej sędziów”[16].

## 3. Asesura sądowa w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 7/06

Kwestia przywrócenia instytucji asesury sądowej w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 7/06[17] była już przedmiotem rozważań autora[18], stąd nie ma potrzeby ponownie szczegółowo odnosić się do tej kwestii. Dla porządku rzeczy należy jednak wskazać, że asesura sądowa funkcjonowała w polskich sądach do 2009 r., kiedy ustawodawca, realizując wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który odroczył utratę mocy art. 135 § 1 u.s.p. na 18 miesięcy od dnia opublikowania wyroku, uchylił[19] dział III ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych zatytułowany „Asesorzy sądowi i aplikacja sądowo-prokuratorska”. Trybunał w 2007 r. w sprawie SK 7/06 orzekł bowiem, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją RP, jednocześnie przy tym odroczył utratę jego mocy obowiązującej o 18 miesięcy, a także stwierdził, iż czynności asesorów sądowych, o których mowa w art. 135 § 1 u.s.p., nie podlegają wzruszeniu na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji. Powodem takiego rozstrzygnięcia nie był jednak fakt stwierdzenia, że instytucja asesury jest niezgodna z Konstytucją *per se*, lecz niekonstytucyjny był tryb jej ukształtowania.

16 *Ibidem*, s. 43.

17 Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007/9/108.

18 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. 176 i n.

19 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2009 r. Nr 26, poz. 157).

Główną przyczyną tego werdyktu był brak niezależności w tamtym stanie prawnym asesora, a w szczególności zależność jego pozycji od ministra sprawiedliwości, który nie tylko powierzał mu wykonywanie czynności sędziowskich, lecz także mógł go w dowolnym czasie zwolnić za zgodą kolegium sądu okręgowego (uchylony art. 135 § 5 u.s.p.). Wskazany przepis nie określał przy tym żadnych przesłanek decyzji ministra. Po drugie, ówczesny art. 135 § 5 u.s.p. przewidywał, że asesor w okresie pełnienia czynności sędziowskich pozostawał pod pieczą sędziego wyznaczonego do pełnienia funkcji konsultanta, który udzielał asesorowi na jego wniosek pomocy z zakresu techniki pracy sędziowskiej oraz wykonywania czynności administracji sądowej, a także przeprowadzał lustracje posiedzeń pod przewodnictwem asesora i sporządzał kwartalne sprawozdania (uchylony art. 135 § 6 u.s.p.). Trybunał Konstytucyjny wskazał w tym zakresie, iż: „Skoro awans i ocena przydatności zawodowej asesora w decydującej mierze zależy właśnie od ministra, nie sprzyja to kształtowaniu postaw niekonformistycznych wobec oczekiwań egzekutywy, a w każdym razie (nawet w wypadku nieskazitelnej postawy i ministra, i asesury) nie gruntuje to społecznego przekonania o niezależności wymiaru sprawiedliwości od egzekutywy". Trybunał zwrócił też uwagę, że uprzedni model asesury wykluczał udział Krajowej Rady Sądownictwa w procesie mianowania asesorów. TK w tym zakresie stwierdził, że: „Eliminacja udziału KRS w procedurze powierzania asesorowi czynności sędziowskich stanowi zatem istotny wyłom w konstytucyjnym modelu powierzania władzy sędziowskiej i świadczy o braku gwarancji niezbędnych dla osiągnięcia przez asesorów realnie rozumianej niezawisłości".

Jednakże w uzasadnieniu tego wyroku TK *expressis verbis* stwierdził, iż: „Niezawisły i niezależny sąd to z założenia sąd składający się z sędziów. 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". W dalszej zaś części uzasadnienia TK wprost wskazał, że: „Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył możliwości istnienia instytucji asesorów. [...] Nie należy także rozumieć orzeczenia Trybunału jako wykluczenia co do zasady możliwości dopuszczenia do orzekania osób innych niż sędziowie w znaczeniu konstytucyjnym. W tym bowiem zakresie także międzynarodowe standardy wiążące Polskę wskazują na wiele możliwych wariantów rozwiązań, zgodnych z zasadami państwa prawa. Standardy te powinny być wykorzystane przy poszukiwaniu rozwiązania przez ustawodawcę. W każdym razie należy poszukiwać takich rozwiązań, które doprowadzą do zagwarantowania rzeczywistego oddzielenia trzeciej władzy od innych władz (art. 10 Konstytucji), rozluźnią więź między asesorami i ministrem sprawiedliwości, zapewnią wpływ Krajowej Rady Sądownictwa na

karierę zawodową sędziego *in spe*. Nie przesądzając o przyszłym normatywnym kształcie instytucji asesorów, niniejsze orzeczenie Trybunału należy rozumieć jako negatywną konstytucyjną ocenę istniejącego obecnie normatywnego modelu tej instytucji". Podkreślenia wymaga, że również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dopuszcza możliwość, w której sąd w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji Praw Człowieka tworzą osoby, które nie są zawodowymi sędziami[20].

Realizując wskazania Trybunału, ustawodawca ponownie wprowadził instytucję asesora sądowego w 2016 r.[21], następnie dokonując w niej kilku zmian. *De lege lata* asesor sądowy mianowany jest przez Prezydenta RP na czas nieokreślony na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 106i § 1 u.s.p.). Jest on nieusuwalny (art. 106j § 1 u.s.p.), a wygaśnięcie jego stosunku służbowego w czasie wykonywania czynności sędziowskich jest możliwe tylko w razie zrzeczenia się urzędu, utraty obywatelstwa polskiego, uznania za trwale niezdolnego do wykonywania obowiązków lub złożenia z urzędu na mocy orzeczenia sądu dyscyplinarnego (art. 106k § 3–6 u.s.p.). Co także ważne, jeszcze przed przywróceniem instytucji asesury do wymiaru sprawiedliwości koncepcja ta była oceniana jako słuszna[22]. Od tego czasu w doktrynie wyrażano różne poglądy co do przywrócenia asesorów. Istotne jest jednak, jak kwestię tę postrzega najwyższa instancja sądowa, czemu ma służyć dokonanie kwerendy orzecznictwa Sądu Najwyższego.

20 Wyrok ETPCz z dnia 23 kwietnia 1987 r., 9273/81, Legalis nr 1442075.

21 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).

22 D. Dudek, *Ekspertyza prawna w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej założeń ustawy przywracającej instytucję asesora sądowego*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2013, nr 2, s. 20; K. Gonera, *Propozycje Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące przywrócenia instytucji asesora sędziego (założenia wstępne)*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2013, nr 2, s. 6.

## 4. Asesura sądowa w orzecznictwie Sądu Najwyższego

Od momentu przywrócenia instytucji asesury sądowej asesorzy wydali tysiące orzeczeń, spośród których część pośrednio (jako wyrok sądu pierwszej instancji) lub bezpośrednio było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Zatem szczególnie istotne dla oceny prawidłowości obecnych rozwiązań legislacyjnych jest stanowisko SN w stosunku do asesury, albowiem do tej pory obecne uregulowanie asesury nie zostało przez nikogo zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego.

W tym zakresie przede wszystkim należy przywołać postanowienie Sądu Najwyższego w sprawie I KZP 14/19[23], gdzie składowi siedmiu sędziów SN przedstawiono zagadnienie prawne przez Sąd Najwyższy rozpatrujący skargę na orzeczenie kasatoryjne sądu odwoławczego w postępowaniu karnym, które dotyczyło tego, „Czy, zgodnie z art. 30 § 1 Kodeksu postępowania karnego, sąd może na posiedzeniu orzekać w składzie jednego asesora sądowego wydając wyrok skazujący po 1 stycznia 2016 r.?". Skład przedstawiający to pytanie powziął bowiem wątpliwości, czy skoro w art. 30 § 1 k.p.k. mowa jest o składzie jednego sędziego, to czy uprawnienie do orzekania posiada asesor sądowy. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów postanowił jednak odmówić pojęcia uchwały, wskazując, iż: „[...] kwestia obsady sądu pierwszej instancji, w tym orzekanie przez asesora sądowego, nie może być w tym postępowaniu badana z urzędu na podstawie art. 439 § 1 k.p.k. W tym zakresie przepis art. 536 k.p.k. nie będzie mógł stanowić podstawy do stosowania przez Sąd Najwyższy przepisu art. 439 § 1 k.p.k. Kwestia ta natomiast mogłaby

23 Postanowienie SN z dnia 26 maja 2020 r., I KZP 14/19, OSNKW 2020/6/18.

stanowić przedmiot rozstrzygania w postępowaniu skargowym, gdyby powodem uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji było zastosowanie art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. i uznanie, że asesor nie może wydać wyroku, a w skardze pogląd ten był podważany zarzutem obrazy art. 439 § 1 k.p.k. w zw. z art. 437 § 2 k.p.k.". Tym samym SN odmówił odpowiedzi na pytanie, wskazując jednocześnie, że badanie składu sądu pierwszej instancji nie jest dopuszczalne, skoro to nie była podstawa uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji.

Kwestii obsady sądu, w którym w pierwszej instancji orzekał asesor sądowy, dotyczyła jednakże kasacja w sprawie I KK 131/20, gdzie skarżący wprost sformułował zarzut, że sąd odwoławczy nie uchylił wyroku sądu pierwszej instancji mimo zaistnienia bezwzględnej przyczyny odwoławczej, ponieważ wyrok był wydany przez sąd w składzie asesora sądowego, „podczas gdy winien on był być wydany przez sędziego". Sąd Najwyższy jednoosobowo oddalił kasację jako oczywiście bezzasadną, wprost wskazując, iż: „Tak [jak obecnie – J.K.] określona ustrojowa pozycja asesora sądowego w wymiarze sprawiedliwości, jak i analiza poglądów wyrażonych w wyżej wskazanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który dopuszczał, pod określonymi warunkami, powierzenie sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom niebędącym sędziami wskazują, że zarzut podniesiony przez skarżącą związany z orzekaniem w sprawie przez asesora sądowego nie jest zasadny"[24]. Tożsamy pogląd w analogicznym stanie faktycznym wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu III KK 364/20, gdzie stwierdzono, że: „Ustawodawca wprowadzając do porządku prawnego ustawą z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r.

24 Postanowienie SN z dnia 9 września 2020 r., I KK 131/20, LEX nr 3191844.

poz. 1224), instytucję asesora sądowego, oraz wprowadzając do niej następnie stosowne zmiany, zrealizował wszystkie wymogi, jakie zostały dla tej instytucji określone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., SK 7/06. Fakt ten powoduje, iż nie może być wątpliwości, że sąd, w składzie którego orzeka asesor sądowy, zapewnia rozpoznanie sprawy przy spełnieniu wymogów przewidzianych w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP. Z tego względów, jak również uwzględniając wyniki wykładni językowej, systemowej i historycznej należy stwierdzić, że jeżeli na rozprawie głównej sąd orzeka w składzie asesora sądowego, nie dochodzi do naruszenia art. 28 § 1 k.p.k., a tym samym do zaistnienia bezwzględnej przyczyny odwoławczej, o której mowa w art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k."[25].

Sąd Najwyższy zakwestionował również zarzut wadliwości powołania na urząd asesorski przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w grudniu 2017 r. Sąd Najwyższy – niezależnie od tego, że sam udział KRS przy powołaniu na stanowisko sędziowskie nie powoduje automatycznie, że wyrok dotknięty jest bezwzględną przyczyną odwoławczą, a muszą zachodzić dodatkowe okoliczności wskazujące na brak bezstronności i niezależności – to dodatkowo wskazał, iż: „Zasadnie zauważył również Sąd Okręgowy, że tryb powołania asesorów, jakkolwiek również z udziałem KRS, jest odmienny, a o pozycji na liście rankingowej decyduje suma punktów uzyskanych na egzaminie sędziowskim, zaś szczegółowe kwestie uregulowane są w ustawie o ustroju sądów powszechnych oraz ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (art. 106h i art. 106i u.s.p.)"[26]. Podobny zarzut został podniesiony w kasacji w sprawie II KK 44/24, którą

25 Postanowienie SN z dnia 2 grudnia 2020 r., III KK 364/20, LEX nr 3150262.

26 Postanowienie SN z dnia 10 października 2023 r., II KK 364/23, LEX nr 3614309.

Sąd Najwyższy oddalił jako oczywiście bezzasadną wskazując, że: „[...]«w istocie nie ma tu innych kryteriów ich oceny, tak więc należy zakładać, iż osoby te otrzymałyby nominację bez względu na kształt KRS». W przypadku asesorów sądowych, nie ma zatem potrzeby przeprowadzania wspomnianego testu”[27].

Również na gruncie orzeczeń zapadłych w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego próżno szukać rozstrzygnięcia podważającego status asesora sądowego. W jednej z niedawnych skarg kasacyjnych skarżący, wnosząc o jej przyjęcie do rozpoznania, sformułował zagadnienie o treści: „Czy sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana nie tylko na urząd sędziego, lecz również asesor sądowy powołany na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3) oraz czy sam fakt powołania takiej osoby i wydanie przez nią orzeczenia w sprawie nie przesądza o tym, że orzeczenie zostało wydane przez organ nieuprawniony?”. Sąd Najwyższy wskazał jednak, że „zgodnie z art. 2 § 1a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 2072), w sądach rejonowych zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują nie tylko sędziowie, lecz także asesorzy sądowi powołani zgodnie i na podstawie przepisów, które dotychczas korzystają z przymiotu domniemania konstytucyjności, a w konsekwencji nie ma podstaw do zakwestionowania ich mocy obowiązującej, jak również aktów stosowania prawa dokonanych na ich podstawie (zasada legalizmu,

27 Postanowienie SN z dnia 6 marca 2024 r., II KK 44/24, LEX nr 3691003.

art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)”[28]. Także w sprawie I CSK 123/20 skarżący, wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, jako jedno z zagadnień wymagających rozstrzygnięcia wskazał na fakt orzekania w sądzie pierwszej instancji przez asesora sądowego. Jednakże SN wskazał, że: „Nie można tracić z pola widzenia również faktu, iż ocena niezawisłości i bezstronności powinna każdorazowo wynikać z oceny wadliwości procesu powołania w konkretnych okolicznościach. Skarżący nie wykazali ani nie uprawdopodobnili takich okoliczności w niniejszej sprawie, w szczególności, by osoba wydająca rozstrzygnięcie podlegała presji bądź otrzymywała zalecenia podczas wykonywania swoich obowiązków”[29]. Także w sprawie III PO 7/18 Sąd Najwyższy wyraźnie – po dokonaniu szerokiej analizy kwestii niezawisłości sędziowskiej – wskazał, że: „Odrębnie natomiast należy ocenić status asesorów, choć pozostaje to poza zakresem rozpoznawanej sprawy, z racji na marginalną rolę Rady w procesie mianowania aplikantów aplikacji sędziowskiej na asesorów. Kompetencja Rady w tym zakresie jest zawężona do możliwości zgłoszenia sprzeciwu względem kandydatury na stanowisko asesorskie. […] Podobnie nie każdy wybór przez obecną Krajowa Radę Sądownictwa waży generalnie o wyłonionym sądzie (tak jest w przypadku asesorów, bowiem o ich nominacji decydują przede wszystkim wyniki zdanego egzaminu sędziowskiego)”[30].

Podobne stanowisko prezentuje Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpatrująca wnioski o wyłączenie sędziego, w których podniesiono zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. W sprawie I NWW

28 Postanowienie SN z dnia 24 czerwca 2022 r., I CSK 2920/22, LEX nr 3456141.
29 Postanowienie SN z dnia 30 listopada 2020 r., I CSK 123/20, LEX nr 3087607.
30 Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, LEX nr 2746893.

2/21[31] SN wskazał, iż wniosek oparty na tym, że w sprawie o zapłatę orzekać ma asesor sądowy a nie sędzia, jest niezasadny. Dalej SN stwierdza, że: „Chociaż językowo termin «asesor» nie jest tożsamy z terminem «sędzia», to nie ulega wątpliwości, że umocowanie asesora do orzekania winno być rozważane w kategorii rodzaju zadania, realizowanego w ramach wymiaru sprawiedliwości. Skoro to samo zadanie w akcie prawnym ustrojowym zostało powierzone zarówno sędziemu, jak i asesorowi, jego realizacja, skonkretyzowana w niniejszym przypadku w art. 47 § 1 k.p.c., może być wykonywana zarówno przez sędziego, jak i asesora sądowego – chociaż przepis ten w pierwszej kolejności odwołuje się jedynie do sędziego, w składzie którego orzeka sąd". Sąd Najwyższy w dalszej części, odwołując się do przywołanego wyżej wyroku TK, stwierdził, iż obecne regulacje ustrojowe spełniają postulaty wskazane przez Trybunał.

Istotne jest także, że część z wyżej przywołanych judykatów Sądu Najwyższego została wydana w składzie, w którym nie było sędziego Sądu Najwyższego powołanego na ten urząd na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej po nowelizacji z 2017 r. (I KK 131/20, II KK 364/23). W toku podnoszonych obecnie głosów, kwestionujących skuteczność powołań sędziowskich do Sądu Najwyższego, zaznaczenie tej kwestii wydaje się zasadne. Mając to na względzie, należy stwierdzić, że postulat wyeliminowania asesury sądowej z porządku prawnego nie znajduje oparcia w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zaś Trybunał Konstytucyjny jasno wskazał, jakie kryteria musi spełniać asesor sądowy, żeby jego umocowanie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie budziło wątpliwości konstytucyjnych, a te kryteria spełniają obecne uregulowania ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

31 Postanowienie SN z dnia 12 maja 2021 r., I NWW 2/21, LEX nr 3321873.

## 5. Asesura sądowa w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Co ważne, w nawiązaniu do skargi skierowanej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, o której mowa we wstępie, wskazać należy, że ETPCz w 2010 r. w sprawie Urban przeciwko Polsce zakwestionował instytucję asesora sądowego jako zgodną z prawem do sądu w myśl art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[32]. Jednak w tym samym wyroku ETPCz stwierdził, że: „[...] asesor sądowej B.R.-G. brakowało niezawisłości wymaganej przez art. 6 ust. 1 Konwencji z tej przyczyny, iż mogła była zostać zwolniona przez Ministra Sprawiedliwości w każdym momencie w trakcie pełnienia swej kadencji, a także iż nie istniały odpowiednie gwarancje chroniące ją przed arbitralnym wykonaniem tego uprawnienia przez Ministra. Nie ma konieczności przeprowadzenia analizy innych aspektów statusu asesorów sądowych, gdyż ich usuwalność przez organ władzy wykonawczej wystarcza, by naruszyć niezawiłość odnośnego sądu rejonowego, w którego skład wchodziła asesor sądowa B.R.-G.”. ETPCz ograniczył się zatem do zbadania przesłanki usuwalności z urzędu, uznając ją za kluczową, która *de lege lata* została wyeliminowana. Jak wskazano wyżej, obecne uregulowanie w art. 106k § 1 u.s.p. stanowi, że asesor sądowy jest nieusuwalny, a przesłanki wygaśnięcia jego stosunku służbowego w czasie pełnienia czynności sędziowskich są takie same jak w stosunku do złożenia z urzędu sędziowskiego. Dlatego na tym tle słuszne jest stwierdzenie, iż: „Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem ETPC, jeżeli sędziowie lub osoby sprawujące władzę sądowniczą nie są powoływani dożywotnio, to powoływani mogą być na określony czas, przy czym Trybunał wskazuje okres nie

32 Wyrok ETPCz z dnia 30 listopada 2010 r., 23614/08, LEX nr 621419.

krótszy niż trzy lata. Osoby te muszą bowiem korzystać z pewnej stabilności i nie mogą być uzależnione od żadnej władzy. Obecna regulacja zakłada stały okres, na który powierza się asesorowi pełnienie obowiązków sędziego, choć sama nominacja asesorska następuje na czas nieokreślony"[33]. W tym aspekcie należy również zwrócić uwagę na kwestię, na którą pod kątem naruszenia art. 6 ust. 1 EKPCz zwracał uwagę także Trybunał Praw Człowieka. Otóż w sprawie Urban przeciwko Polsce wskazano, że dla oceny, czy dany organ może zostać uznany za niezawisły sąd, oprócz sposobu mianowania jego członków istotna jest też długość ich kadencji. W sprawie Incal przeciwko Turcji jako jedną z przyczyn naruszających prawo do sądu w myśl art. 6 ust. 1 Konwencji uznano fakt, że w sprawie orzekał sąd wojskowy, którego skład był kadencyjny i ulegał odnowieniu[34]. Wyjaśnić trzeba, iż Trybunał jednocześnie podniósł, że członkiem składu orzekającego był żołnierz podlegający władzy wykonawczej. Jednocześnie orzecznictwo ETPCz wskazuje, że: „Nawet jednak dość krótki czas trwania kadencji może być zaakceptowany jako zgodny z Konwencją, jeżeli jest usprawiedliwiony ważnymi powodami. Z EKPC nie można zatem wyprowadzić ogólnej tezy, że powołanie sędziego na określoną kadencję, a nie dożywotnio, jest sprzeczne z niezawisłością sędziowską"[35]. Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 7/06 odwołał się do orzecznictwa strasburskiego, wskazującego na dopuszczalność powołania sędziego na określony czas pod warunkiem zagwarantowania mu stabilności i niezależności od innych władz.

33 A. Górnicz-Mulcahy, B. Bieniek, *Ustrojowe gwarancje niezawisłości asesora sądu powszechnego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, „Państwo i Prawo" 2022, nr 6, s. 44.

34 Wyrok ETPCz z dnia 9 czerwca 1998 r., 22678/93, LEX nr 78974.

35 M. Wąsek-Wiaderek [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. VI, *Strony i inni uczestnicy postępowania karnego*, red. C. Kulesza, Warszawa 2016, s. 542.

W sprawie Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu ETPCz za dopuszczalny okres sprawowania funkcji uznał trzy lata[36]. Trybunał stawia także wymóg gwarancji nieodwołalności w trakcie trwania kadencji, a za naruszające art. 6 ust. 1 Konwencji uznano milczące przedłużenie kadencji do czasu kolejnego powołania[37]. Z tego punktu widzenia, odmiennie niż uprzedni, czteroletni okres asesury, w czasie którego asesor sądowy sprawuje wymiar sprawiedliwości i możliwość jego złożenia z urzędu jest taka sama jak w stosunku do sędziego, a po tym czasie przechodzi procedurę nominacyjną na urząd sędziego, nie może być uznany za niezgodny z Konwencją.

Takie stanowisko należy wywieźć także z wyroku ETPCz w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii. ETPCz wskazał tam wprost, że: „[...] «ustawa» w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji obejmuje nie tylko przepisy prawne określające sposób ustanowienia i kompetencje organów sądowych, lecz również wszelkie inne przepisy prawa krajowego, które, w przypadku ich złamania, sprawią, że udział jednego lub więcej sędziów w rozstrzyganiu sprawy będzie nieprawidłowy. Obejmuje to, w szczególności, przepisy dotyczące niezawisłości członków sądu, długości trwania ich kadencji oraz ich bezstronności". Z tego wynika zatem wprost, że ETPCz dopuszcza możliwość czasowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, tak jak to ma miejsce w wypadku asesorów. Co więcej, zastosowanie testu Ástráðsson w stosunku do asesorów nie pozwala na uznanie, że rozpoznanie sprawy przez asesora sądowego *per se* narusza określone w art. 6 ust. 1 Konwencji Praw Człowieka prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą. Koniecznym jest bowiem wykazanie, iż w po-

36 Wyrok ETPCz z dnia 28 czerwca 1984 r., 7819/77, Legalis nr 127761.

37 M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 647.

stępowaniu doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego w zakresie powołania sędziego (asesora), co musi być powiązane z faktem nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej w proces tego powołania, a to powodowałoby naruszenie prawa do sądu. Leszek Garlicki na tle zmiany sposobu powołania sędziowskiej części członków Krajowej Rady Sądownictwa, odwołując się do uchwały połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego[38], wskazuje, iż ocena powołania z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z 2018 r. powinna odbywać się indywidualnie[39]. Mając na względzie sposób powołania asesorów sądowych przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, która to procedura oparta jest na aplikacji sędziowskiej i wyniku egzaminu sędziowskiego, braku jakiejkolwiek ingerencji w uprawnienia asesora w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i jego nieodwoływalność, trudno jest dopatrzeć się naruszenia prawa do sądu przez sam fakt orzekania w sprawie asesora sądowego. Paradoksalnie, wątpliwości co do zgodności z art. 6 ust. 1 Konwencji budzi uregulowanie przedstawione w projekcie ustawy o ustroju sądów powszechnych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia", które w miejsce asesury proponuje wprowadzenie ocen okresowych sędziego powołanego na pierwszy urząd. Projekt ten w art. 122 § 1 zakłada taką ocenę po upływie roku, dwóch lat oraz trzech lat i sześciu miesięcy od objęcia stanowiska, a negatywny wynik dwóch ocen okresowych ma stanowić podstawę do wszczęcia postępowania o złożenie takiego sędziego z urzędu.

38 Uchwała SN – Izba Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, LEX nr 2784794.

39 L. Garlicki, *Trybunał Strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, „Przegląd Sądowy" 2021, nr 4, s. 17.

Porównanie tego rozwiązania do zakwestionowanego modelu asesury sądowej w sprawie SK 7/06 wskazuje na wątpliwości, czy taki sędzia spełniałby przymiot niezależności z uwagi na podleganie ocenom okresowym. W przeciwieństwie do tego obecne uregulowanie asesury sądowej przewiduje tylko jedną ocenę pracy asesora w postępowaniu o przekształcenie jego stanowiska w stanowisko sędziowskie.

Trzeba odnotować, że asesura sądowa obowiązująca w Polsce nie jest jedynym przykładem wśród państw europejskich, gdzie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości następuje przez osoby niebędące sędziami zawodowymi. Przykładowo we Francji funkcjonuje instytucja tzw. sędziego delegowanego, który pełni czynności sędziowskie przez pięć lat, przy czym okres ten nie podlega przedłużeniu[40]. Ponadto w systemie francuskim przewidziano także możliwość tymczasowego powołania na stanowisko sędziego i asesora w składach kolegialnych sądów[41]. Bliski polskiemu uregulowaniu asesury sądowej jest tzw. sędzia na próbę w Niemczech. W państwie tym sędzią dożywotnim może zostać osoba, która m.in. była sędzią na próbę przez trzy lata, przy czym czas sprawowania urzędu wynosi maksymalnie pięć lat[42]. Oprócz tego w Niemczech funkcjonują też sędziowie kontraktowi powoływani w szczególnych wypadkach określonych w ustawie[43].

40 W. Augustyniak, *Status prawny sędziego w Republice Francuskiej* [w:] *Status prawny sędziego. Państwa europejskie*, t. I, red. B. Przywora, Warszawa 2019, s. 192.

41 *Ibidem*, s. 193.

42 M. Bożek, *Status prawny sędziego w Republice Federalnej Niemiec* [w:] *Status prawny sędziego. Państwa europejskie*, t. I, red. B. Przywora, Warszawa 2019, s. 345–346.

43 *Ibidem*, s. 346.

## 6. Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, należy zaznaczyć, że obecne uregulowanie asesury sądowej realizuje wskazania zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 7/06. Trybunał zaś wprost dopuścił możliwość sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez osobę niebędącą sędzią, lecz asesorem sądowym. W 2009 r. nie została bowiem zakwestionowana sama istota orzekania przez asesora sądowego, ale za niezgodne z Konstytucją RP uznano jej ówczesne ukształtowanie, które nie realizowało warunków niezależności sądu i niezawisłości sędziego ze względu na zbytnie uzależnienie asesora sądowego od Ministra Sprawiedliwości. Mankamenty te zostały wyeliminowane w obecnym modelu asesury sądowej. Należy zauważyć, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego również nie zakwestionowano pozycji asesora sądowego pod kątem naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd – to niezależnie od daty powołania na urząd, tj. przez Krajową Radą Sądownictwa w składzie ukształtowanym ustawą z 8 grudnia 2017 r. czy też wcześniej. Także w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności z punktu widzenia kryteriów wypracowanych przez Trybunał, czy doszło do naruszenia prawa do sądu, na kanwie sprawy Ástráðsson przeciwko Islandii, nie sposób jest uznać, że orzekanie przez asesora sądowego narusza prawo strony do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Z tych względów należy negatywnie odnieść się do podnoszonych postulatów rezygnacji z asesury sądowej, albowiem nie można uznać, iż strona postępowania sądowego doznaje uszczerbku swoich konstytucyjnych praw przez rozpoznanie jej sprawy przez sąd w składzie asesora sądowego.

## Streszczenia


### Prawo do sądu a orzekanie przez asesora sądowego

W 2016 r. ustawodawca przywrócił instytucję asesorów sądowych, powierzając im sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sądach rejonowych. W niedługim czasie dokonano gruntownej nowelizacji przepisów w tym zakresie i *de lege lata* asesor sądowy powoływany jest przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na czas nieoznaczony. Mimo wyraźnego wypełnienia warunków brzegowych sformułowanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r. co do kryteriów, jakie musi spełniać sąd niezłożony z sędziów zawodowych, w dalszym ciągu podnoszone są głosy kwestionujące umocowanie asesorów sądowych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Szczególnie istotne jest to w czasie debaty nad stanem wymiaru sprawiedliwości, która w Polsce trwa od lat, a jednym z postulatów w niej podnoszonych jest kwestia rezygnacji z asesury sądowej. Jednak obecne uregulowanie asesury sądowej w pełni realizuje kryteria niezależności i niezawisłości sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.


**Słowa kluczowe:** asesor sądowy, prawo do sądu, niezależność, niezawisłość.


### The right to a court and adjudication by a court assessor

In 2016, the legislator restored the institution of court assessors, entrusting them with administering justice in district courts. A thorough amendment of the regulations in this area was soon made, and *de lege lata*, a court assessor is appointed by the President of the Republic of Poland at the request of the National Council of the Judiciary for an indefinite period. Despite

the clear fulfilment of the boundary conditions formulated in the judgment of the Constitutional Tribunal of 2007 regarding the conditions that a court not composed of professional judges must meet, voices are still raised questioning the authorisation of court assessors to administer justice. This is particularly important during the debate on the state of the justice system in Poland, which has been going on for years, and one of the postulates raised in it is the issue of abolishing court assessors. However, the current regulation of court assessors fully meets the criteria of independence and impartiality of the court expressed in Article 45, paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Poland and Article 6, paragraph 1 of the European Convention on Human Rights.

**Keywords:** court assessor, right to a court, independence, impartiality.

## Literatura

Augustyniak W., *Status prawny sędziego w Republice Francuskiej* [w:] *Status prawny sędziego. Państwa europejskie*, t. I, red. B. Przywora, Warszawa 2019.

Bożek M., *Status prawny sędziego w Republice Federalnej Niemiec* [w:] *Status prawny sędziego. Państwa europejskie*, t. I, red. B. Przywora, Warszawa 2019.

Dudek D., *Ekspertyza prawna w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej założeń ustawy przywracającej instytucję asesora sądowego*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2013, nr 2.

Garlicki L., *Trybunał Strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, „Przegląd Sądowy" 2021, nr 4.

Gonera K., *Propozycje Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące przywrócenia instytucji asesora sędziego (założenia wstępne),* „Krajowa Rada Sądownictwa" 2013, nr 2.

Górnicz-Mulcahy A., Bieniek B., *Ustrojowe gwarancje niezawisłości asesora sądu powszechnego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości,* „Państwo i Prawo" 2022, nr 6.

Górski M., *Perspektywa prawa jednostki do sądu należycie ustanowionego: zastosowanie testu Ástráðsson w Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2023, nr 11.

Grzegorczyk P., Weitz K. [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.

Hermeliński W., Nita-Światłowska B., *Orzeczenie sądowe wydane z udziałem sędziego powołanego wadliwie a naruszenie prawa do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka – glosa do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii,* „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 5.

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.

Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.

Tuleja P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

Wąsek-Wiaderek M. [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. VI, *Strony i inni uczestnicy postępowania karnego*, red. C. Kulesza, Warszawa 2016.

Wrzołek-Romańczuk M., *Glosa do wyroku z 1.12.2020 r. wydanego przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (skarga nr 26374/18),* „Iustitia" 2021, nr 1.

**Jarosław Dolny**
dr nauk prawnych, wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, radca prawny, wieloletni pracownik administracji publicznej (administracji samorządowej i rządowej) oraz praktyk stosowania prawa w kancelarii prawnej, autor publikacji naukowych, w kręgu jego zainteresowań prawnych znajduje się prawo konstytucyjne, prawo i postępowanie administracyjne, w szczególności problematyka samorządu terytorialnego, prawo wodne oraz zagadnienia obronności
ORCID: 0000-0001-6477-8186

**Jarosław Dolny**

# Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

## 1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej[1] nakłada na organy samorządu terytorialnego wszystkich szczebli szereg istotnych zadań. Ustawodawca przewidział bowiem szczególną rolę administracji samorządowej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego i powszechnego[2]. W myśl powyższej ustawy organy samorządu terytorialnego w postaci

1 Ustawa zasadniczo weszła w życie w dniu 1 stycznia 2025 r. (art. 212 tej ustawy).

2 Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, druk 664 z dnia 18 września 2024 r., s. 2, https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/EC8E814DD446F21EC1258B9C003D4619/%24File/664.pdf [dostęp: 2.02.2025 r.].

wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa zostały uznane za organy ochrony ludności, a w pewnych okolicznościach za organy obrony cywilnej.

Przedmiotem tego artykułu są zadania tych organów samorządowych względem podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) oraz sposób ich realizacji. Zadania te odnoszą się m.in. do uznawania za podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej) oraz kierowania i koordynowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez te podmioty. W opracowaniu dokonałem oceny regulacji prawnej w przedstawionym zakresie i sformułowałem stosowne wnioski *de lege ferenda*. W niniejszym artykule posłużyłem się metodą dogmatyczno-prawną, analizując treść obowiązujących przepisów prawnych.

## 2. Ustawowe pojęcia

Komentowana ustawa już w samym tytule posługuje się dwoma pojęciami, tj. „ochroną ludności" i „obroną cywilną". Objaśnienie tych pojęć znajduje się z art. 2 wskazanej ustawy. Przez ochronę ludności należy rozumieć system składający się z organów administracji publicznej, wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, zwanych dalej „organami ochrony ludności"; a także podmiotów wykonujących te zadania, zwanych dalej „podmiotami ochrony ludności" oraz „zasobów ochrony ludności" (ust. 1 powyższego artykułu). Zatem ochrona ludności to system składający się z trzech elementów, tj.:

- organów ochrony ludności (m.in. wójtów, starostów, wojewodów);

– podmiotów ochrony ludności (m.in. jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, ochotniczych straży pożarnych);
– zasobów ochrony ludności[3].

Drugie pojęcie z tytułu ustawy, czyli obrona cywilna, oznacza realizację zadań określonych w art. 61 lit. a Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r.[4], która ma na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Zgodnie zaś z powołanym przepisem art. 61 lit. a wskazanego Protokołu I, zwanego Pierwszym Protokołem Dodatkowym, obrona cywilna oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania, m.in. służbę ostrzegawczą, ewakuację, przygotowanie i organizowanie schronów. Należy zauważyć, że w ww. ustawie obrona cywilna ukierunkowana jest na ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych[5], a w Pierwszym Protokole Dodatkowym wskazano na niebezpieczeństwa wynikające nie tylko z działań zbrojnych, ale i klęsk żywiołowych.

3 P. Gogojewicz, *Zadania ochrony ludności i obrony cywilnej*, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobsgezde&refSource=-search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=m-frxilrtg4zdcmrxg43tkltqmfyc4nzwgiztmnjzguxhmzlsfyzdambyhe [dostęp: 29.01.2025 r.].

4 Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175 z późn. zm.

5 Uzasadnienie do projektu..., *op. cit.*, s. 21.

Celem omawianej ustawy jest podniesienie poziomu ochrony ludności w Rzeczypospolitej Polskiej oraz przygotowanie do realizacji zadań obrony cywilnej w czasie stanu wojennego i w czasie wojny[6]. W związku z tym ustawodawca uznał, że ochrona ludności przekształca się w obronę cywilną właśnie z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny (art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Wobec tego rozgraniczenie tych pojęć nie powinno stwarzać trudności[7]. W tym samym momencie i czasie: organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej, podmioty ochrony ludności – podmiotami obrony cywilnej, a zasoby ochrony ludności – zasobami obrony cywilnej (art. 2 ust. 3 pkt 2–4 ww. ustawy). Z uwagi na potencjalną możliwość przeobrażenia ochrony ludności i jej elementów w instytucje obrony cywilnej, w treści niniejszego artykułu zwykle posługuję się tymi pojęciami łącznie.

Należy dodać, że podstawowe zagadnienia odnoszące się do stanu wojny oraz stanu wojennego zostały określone w Konstytucji RP[8]. W myśl art. 116 ustawy zasadniczej, o stanie wojny decyduje co do zasady Sejm, w sytuacji zbrojnej napaści na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Natomiast stan wojenny to stan nadzwyczajny, który zgodnie z art. 229 Konstytucji RP może być wprowadzony przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów w razie zewnętrznego zagro-

6 *Ibidem*, s. 6.

7 H. Izdebski, *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – wreszcie? Projekt różny od kolejnych wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z lat 2022–2023,* Fundacja Batorego, s. 4, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/07/Ochrona-ludnosci-_-prof.-Izdebski.pdf [dostęp: 2.02.2025 r.].

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

żenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Dwie przesłanki dla obu stanów są tożsame, tak więc stan wojny oraz stan wojenny mogą funkcjonować równoległe[9].

## 3. Organy ochrony ludności (obrony cywilnej)

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej przewiduje podział organów ochrony ludności (obrony cywilnej) na terytorialne i pozostałe[10]. Do pierwszych zaliczono wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, wojewodę i ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Natomiast do pozostałych organów przynależą marszałek województwa oraz minister resortowy, czyli kierujący działem administracji rządowej, któremu podlegają lub przez którego są nadzorowane podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) i organy obsługiwane przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) – art. 9 ust. 1 pkt 2 powyższej ustawy. Z tego wynika, że organy samorządu terytorialnego znajdują się

9 J. Dolny, *Ochotnicy w obronie cywilnej – idea dobra, ale przepisy trzeba doprecyzować,* Prawo.pl, 2 lipca 2024 r., https://www.prawo.pl/samorzad/ochotnicy-w-obronie-cywilnej-opinia,527791.html [dostęp: 29.01.2025 r.]; J. Dolny, *Projektowane zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej,* Opinia nr 13/2024, Centrum ekspertyzy Lokalnej, s. 3, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2024/opinie_i_komentarze_ochrona_ludnosci-i-obrona-cywilna.pdf [dostęp: 29.01.2025 r.].

10 S. Liżewski, *Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej* [w:] *Zadania wójta w zakresie ochrony ludności*, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobrg44dq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrtg4zdcmrxg43tkltqmfyc4nzwgiztmnrvgmxhmzlsfyzdambyhe [dostęp: 29.01.2025 r.].

w obu grupach organów. Wskazany podział budzi jednak pewne wątpliwości. Do organów terytorialnych zaliczono ministra, którego obszar działania obejmuje cały kraj, a nie uwzględniono marszałka województwa. Ustawodawcy zapewne chodziło o to, że organy terytorialne mają odpowiadać za realizację zadań na obszarze (terytorium) swojego działania, nawet jeśli jest to cały kraj, a pozostałe organy za realizację zadań w swoim zakresie właściwości[11], co wynika z art. 9 ust. 2–4 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. W myśl tych przepisów: „2. Minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za realizację polityki państwa w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz koordynuje realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez organy ochrony ludności. 3. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda odpowiadają za realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej odpowiednio na obszarze gminy, powiatu i województwa. 4. Marszałek województwa oraz minister, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit. b, odpowiadają za realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie swojej właściwości".

Jak wskazano powyżej, z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej (art. 2 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Tytuł rozdziału 2 komentowanej ustawy stanowi o organach ochrony ludności, pomijając przy tym organy obrony cywilnej. Natomiast w przepisach tego rozdziału jest mowa o realizacji zadań dotyczących zarówno ochrony ludności, jak i obrony cywilnej (np. art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 omawianej ustawy). Należy więc uznać, że ustawodawca nie był do końca konsekwentny w tej terminologii[12].

11 J. Dolny, *Projektowane zadania…*, *op. cit.*, s. 4.

12 *Ibidem.*

## 4. Podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej)

Katalog podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) znajduje się w art. 17 ust. 1 komentowanej ustawy. Składa się z 39 pozycji (punktów zawartych w ww. ustępie) i obejmuje m.in. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, ochotnicze straże pożarne, zakładowe straże pożarne, inspekcje i straże, Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Łowiecki[13]. Ustawodawca przyjął, że podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) mają wykonywać zadania ochrony ludności i obrony cywilnej w ramach swojej właściwości (art. 17 ust. 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Tak więc np. na strażach pożarnych spoczywają inne zadania niż na Polskim Związku Łowieckim. Powyższy katalog nie ma charakteru zamkniętego, gdyż w pkt 37–39 wskazano na podmioty wyznaczone przez organ ochrony ludności (obrony cywilnej); jak też podmioty, z którymi organ ten zawarł porozumienie o wykonywaniu zadań oraz podmioty uznane przez ten organ za podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej)[14].

Jeśli chodzi o wyznaczenie, to w art. 18 ust. 1 omawianej ustawy stwierdzono, że w celu zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa mogą wyznaczyć jako podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej)

13 R. Horbaczewski, *Ustawa o ochronie ludności opublikowana,* Prawo.pl, 23 grudnia 2024 r., https://www.prawo.pl/samorzad/ochrona-ludnosci-i-obrona-cywilna,525482.html, [dostęp: 2.02.2025 r.].

14 S. Liżewski, *Wyznaczanie podmiotów ochrony ludności*, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobrha3te&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrtg4zdcmrxg43tkltqmfyc4nzwgiztmobzhaxhmzlsfyzdambyhe [dostęp: 29.01.2025 r.].

podległe im jednostki organizacyjne i spółki prawa handlowego z większościowym udziałem jednostek sektora finansów publicznych, w których posiadają udziały. Zatem wyznaczenie odnosi się do podległych organom samorządowym jednostek organizacyjnych oraz spółek prawa handlowego z większościowym udziałem jednostek sektora finansów publicznych. Wyznaczając jednostkę organizacyjną albo powyższą spółkę, jako podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej), organ wyznaczający określa w szczególności zakres zadań podmiotu i sposób jego współpracy z organem ochrony ludności (obrony cywilnej) – art. 18 ust. 2 omawianej ustawy. Ustawodawca nie wskazał w jakiej formie powinno nastąpić wyznaczenie. Tym samym nie określił, w którym dokumencie mają być przedstawione zakres zadań podmiotu oraz sposób współpracy. W mojej ocenie właściwą formą powinno być zarządzenie, gdyż porozumienie i decyzja administracyjna zostały zarezerwowane dla innych przypadków[15].

Druga podstawa wyznaczenia opiera się na zgodnej woli stron. W celu zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, organy ochrony ludności (obrony cywilnej) mogą zawierać porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej m.in. z przedsiębiorcami i innymi podmiotami świadczącymi usługi pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej (art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Przed zawarciem porozumienia organ ochrony ludności (obrony cywilnej) weryfikuje obszar działania oraz zdolności podmiotu do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 19 ust. 3 powyższej ustawy). W porozumieniu określa się przede wszystkim zakres zadań, warunki finansowania i sposób współpracy z podmiotem a także możliwość wykorzy-

15 J. Dolny, *Projektowane zadania…*, *op. cit.*, s. 6.

stania zasobów w sytuacjach zagrożeń, w tym ich dostępność oraz dyspozycyjność personelu, przy czym porozumienie może przewidywać rozszerzenie zakresu właściwości podmiotu (art. 19 ust. 4 powołanej ustawy).

Trzecią podstawą uznania za podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej) jest jednostronna czynność organu. Zgodnie z art. 20 ust. 1 komentowanej ustawy, jeżeli jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, organy ochrony ludności (obrony cywilnej) mogą uznać za podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) podmioty wskazane w art. 19 ust. 1. W przepisie tym wymieniono m.in. przedsiębiorców i inne podmioty świadczące usługi pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej; przedsiębiorstwa państwowe lub spółki prawa handlowego, w tym spółki, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają udziały lub akcje; inne podmioty prowadzące działalność gospodarczą niezbędną do zapewnienia realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej.

Uznanie to następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). W decyzji określa się w szczególności zakres zadań, warunki finansowania i sposób współpracy z podmiotem oraz możliwość wykorzystania zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) w sytuacjach zagrożeń (art. 20 ust. 3 ww. ustawy). Odwołanie od decyzji wydanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa rozpatruje wojewoda (art. 20 ust. 4 pkt 1 komentowanej ustawy). Zatem w tym wypadku zachodzi wyjątek od zasady określonej w art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej Kpa)[16].

16 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

Zgodnie z tym przepisem organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej.

W powyższych sprawach właściwość organów została uregulowana w art. 21 omawianej ustawy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wyznacza jako podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej), zawiera porozumienia albo wydaje decyzje o uznaniu za podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej) względem podmiotów istotnych dla realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej gminy (art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Starosta zaś wyznacza jako podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej), zawiera porozumienia albo wydaje decyzje o uznaniu za podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej) w odniesieniu do podmiotów istotnych dla realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na poziomie lokalnym przekraczającym granice gminy (art. 21 ust. 2 powołanej ustawy). Natomiast marszałek województwa wykonuje działania w relacji do podmiotów istotnych dla realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie właściwości samorządu województwa (art. 21 ust. 3 ww. ustawy).

Takie określenie właściwości organów należy uznać za nieprecyzyjne. Ustawodawca używa sformułowania „podmiotów istotnych dla realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej". O ile w przypadku marszałka województwa występuje zastrzeżenie o zakresie właściwości samorządu województwa, o tyle odnośnie do wójta i starosty rozróżnienie dotyczy obszaru działania. Zapewne jest to konsekwencją zaliczenia tych organów do terytorialnych organów ochrony ludności (obrony cywilnej). Przy realizacji tych zadań mogą zatem pojawić się wątpliwości, kiedy dany podmiot będzie istotny na poziomie gminy, a kiedy powiatu. Tym samym

mogą wystąpić spory o właściwość, zwłaszcza przy wydawaniu decyzji administracyjnych[17].

W stosunku do jednego podmiotu można zawrzeć więcej niż jedno porozumienie lub wydać więcej niż jedną decyzję, jeżeli zakresy zadań i współpracy określone w tych porozumieniach lub decyzjach nie pokrywają się oraz wzajemnie nie wykluczają, szczególnie jeśli pozwalają na to warunki organizacyjne i techniczne podmiotu (art. 21 ust. 7 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Z treści tego przepisu nie wynika, czy te decyzje (porozumienia) mogą wydawać (zawierać) różne organy. Jeśli taka była intencja ustawodawcy, to właściwość organów stawałaby się dowolna.

Podobnie jak w przypadku organów, ustawodawca zatytułował rozdział 3 omawianej ustawy „Podmioty ochrony ludności" pomimo tego, że w przepisach rozdziału wskazał na wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej (np. art. 17 ust. 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Również w tym wypadku doszło do pewnej niekonsekwencji.

## 5. Katalog zadań organów ochrony ludności (obrony ludności)

Katalog zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) został określony w art. 10 ust. 1 komentowanej ustawy, gdzie wymieniono 25 pozycji[18].

17 J. Dolny, *Projektowane zadania..., op. cit.*, s. 7.

18 R. Zych, *Zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)* [w:] *Obraz obrony cywilnej w gminach. Zakres zmian przepisów ustawowych na podstawie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobsge2te&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrtg4zdcmrxg43tkltqmfyc4nzwgiztmnrvgmxhmzlsfyzdambyhe [dostęp: 29.01.2025 r.].

Wśród tych zadań dziewięć pozycji dotyczy podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej), tj.:

1. kierowanie i koordynowanie na obszarze gminy, w ramach posiadanych kompetencji, realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej, o ile czynności te nie są wykonywane przez starostę, wojewodę czy ministra właściwego do spraw wewnętrznych (pkt 1);
2. nadzorowanie, w ramach posiadanych kompetencji, realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy (pkt 2);
3. organizowanie współpracy między podmiotami ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy (pkt 3);
4. ocena wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), z którymi zawarł porozumienie lub wobec których wydał decyzję o uznaniu za podmiot ochrony ludności (pkt 4);
5. udzielanie wsparcia w przygotowaniu podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy, w tym w zakresie wyposażenia w sprzęt i środki ochrony (pkt 6);
6. wydawanie podmiotom ochrony ludności i obrony cywilnej zaleceń tyczących się rodzajów i ilości zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) utrzymywanych przez te podmioty (pkt 8);
7. ewidencjonowanie podmiotów i zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) na obszarze gminy (pkt 9);
8. wyznaczanie, zawieranie porozumień i wydawanie decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 11);
9. udzielanie pomocy doraźnej przy pomocy podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) na obszarze gminy (pkt 12).

Podobna sytuacja dotyczy zadań starosty. W art. 11 ust. 1 omawianej ustawy wyszczególniono 26 pozycji, z czego osiem dotyczy podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej), tj.:

1. kierowanie i koordynowanie na obszarze powiatu, w ramach posiadanych kompetencji, realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), o ile czynności te nie są wykonywane przez wojewodę czy ministra właściwego do spraw wewnętrznych (pkt 1);
2. nadzorowanie, w ramach posiadanych kompetencji, realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu (pkt 2);
3. koordynowanie współpracy między służbami, inspekcjami i strażami w zakresie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu (pkt 3);
4. ocena wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), z którymi zawarł porozumienie lub wobec których wydał decyzję o uznaniu za podmiot ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 7);
5. wsparcie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w zakresie wyposażenia w sprzęt i środki ochrony (pkt 10);
6. wydawanie podmiotom ochrony ludności i obrony cywilnej zaleceń względem rodzajów i ilości zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) utrzymywanych przez te podmioty (pkt 11);
7. ewidencjonowanie podmiotów i zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) na obszarze powiatu (pkt 12);
8. wyznaczanie, zawieranie porozumień i wydawanie decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 13).

Starosta ma wykonywać sześć zadań przy pomocy komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej (art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Wśród tych zadań, związanych z omawianymi podmiotami przewidziano koordynowanie wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej wykonujące zadania ratownicze na obszarze powiatu.

Dla marszałka województwa ustawodawca przewidział 13 zadań (art. 12 ust. 1 powyższej ustawy), z czego pięć tyczy się podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej), tj.:

1. nadzorowanie, w ramach posiadanych kompetencji, oraz koordynowanie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej (pkt 1);
2. ocena wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), z którymi zawarł porozumienie lub wobec których wydał decyzję o uznaniu za podmiot ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 4);
3. wydawanie podmiotom ochrony ludności i obrony cywilnej zaleceń w stosunku do rodzajów i ilości zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) utrzymywanych przez te podmioty (pkt 7);
4. ewidencjonowanie podmiotów i zasobów ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 8);
5. wyznaczanie, zawieranie porozumień i wydawanie decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 10).

Przedstawione powyżej zadania organów samorządu terytorialnego i ich liczba dowodzą, że zagadnienia dotyczące podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) mają istotne znaczenie w działalności tych organów. Należy dodać, że realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej jest uregulowana przede wszystkim

w rozdziale 7 komentowanej ustawy, zatytułowanym „Realizacja zadań ochrony ludności" – tak więc m.in. w tym rozdziale znajdują się bardziej szczegółowe regulacje tyczące się omawianych zadań, które zostały przedstawione w następnej części artykułu. Warto nadmienić, że w nazwie ww. rozdziału ustawodawca również pominął obronę cywilną, mimo iż w przepisach odwołał się zarówno do zadań ochrony ludności, jak i obrony cywilnej (np. w art. 58 i art. 59 omawianej ustawy).

## 6. Realizacja zadań ochrony ludności (obrony ludności)

Wśród zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty wymieniono kierowanie realizacją i koordynowanie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podległe im i nadzorowane przez nich podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) – art. 58 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Podobnie wygląda sytuacja z marszałkiem województwa, przy czym nie przewidziano dla niego zadania „kierowania realizacją", tylko „koordynowanie realizacji" zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) podległe mu i nadzorowane przez niego na obszarze województwa (art. 58 ust. 3 ww. ustawy). Zatem właściwość wskazanych organów w zakresie przedstawionych działań jest rozgraniczona podległością i nadzorem względem omawianych podmiotów.

Posługując się definicjami Słownika języka polskiego PWN, należy stwierdzić, że „kierować" to znaczy m.in. zarządzać kimś, czymś, stać na czele czegoś lub wskazywać komuś sposób postępowania[19]. „Kierownictwo" zaś to zarządzanie jakimiś sprawami lub

19 Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/kierowanie.html [dostęp: 30.01.2025 r.].

ludźmi[20]. Natomiast wyrażenie „koordynować" oznacza uzgadniać, harmonizować, scalać[21], a „koordynacja" to organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób, harmonijny przebieg lub funkcjonowanie czegoś[22]. Nie ulega więc wątpliwości, że „kierowanie" zawiera więcej władczych uprawnień niż „koordynowanie".

Ustawodawca przewidział dla organów samorządu terytorialnego zadanie w postaci nadzorowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej. W myśl art. 61 ust. 1 komentowanej ustawy organy ochrony ludności (obrony cywilnej) nadzorują wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) podległe im i nadzorowane przez nie w zakresie posiadanych kompetencji. Tak więc nadzór, podobnie jak wcześniejsze działania, dotyczy podległych i nadzorowanych podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej).

W przypadku organu gminy ustawodawca wskazał na organizowanie współpracy między podmiotami ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Zaś dla starosty przewidziano koordynowanie współpracy między służbami, inspekcjami i strażami w zakresie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu (art. 11 ust. 1 pkt 3 wskazanej ustawy). Należy przy tym zaznaczyć, że inspekcje i straże (m.in. Inspekcję Ochrony Środowiska, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, organy nadzoru budowlanego) zaliczono do podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) – art. 17 ust. 1 pkt 11

20 Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/kierownictwo.html [dostęp: 30.01.2025 r.].

21 Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/doroszewski/koordynowac;5442258.html [dostęp: 30.01.2025 r.].

22 Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/koordynacja.html [dostęp: 30.01.2025 r.].

powyższej ustawy. Ponadto organizowanie współpracy między gminami w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu stało się zadaniem starosty (art. 11 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy).

Rozwinięcie zadania w postaci organizowania współpracy znajduje się w art. 60 komentowanej ustawy. Mianowicie wójt (burmistrz, prezydent miasta) organizuje współpracę pomiędzy podmiotami ochrony ludności (obrony cywilnej) działającymi na obszarze gminy (ust. 1 ww. artykułu). W tym wypadku niemal powtórzono treść art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, dodając jedynie sformułowanie „działającymi". Natomiast w przypadku starosty wskazano, że organ ten w porozumieniu z właściwymi wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) organizuje współpracę pomiędzy gminami oraz podmiotami ochrony ludności (obrony cywilnej) działającymi na obszarze powiatu (ust. 2 powyższego artykułu). Nie ma tutaj spójności z regulacją art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Przepis ten odwołuje się do koordynowania współpracy, a nie organizowania współpracy oraz dotyczy służb, inspekcji i straży, nie zaś podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) działających na obszarze powiatu.

W odróżnieniu od wcześniejszych zadań ustawodawca nie zastrzegł, że zadanie to dotyczy podległych i nadzorowanych podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej). Zamiast tego wyraźnie wskazano na podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) działające na obszarze gminy i odpowiednio powiatu. W związku z tym zadania te mogą się krzyżować. Na przykład w danej gminie występują dwa podległe staroście podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) i organ ten będzie kierował realizacją oraz koordynował realizację zadań tych podmiotów, a zarazem wójt będzie organizował współpracę między tymi podmiotami. Biorąc

pod uwagę okoliczność, że nie wiadomo, czym się różni koordynowanie od organizowania współpracy, może dochodzić do sporów między tymi organami.

Należy dodać, że w czasie stanu wojennego i w czasie wojny wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta kierują obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy i powiatu (art. 118 ust. 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Tak więc zadanie organizowania współpracy podmiotów w gminie i w powiecie może być konsekwencją tej regulacji. Warto zauważyć, że obszar gminy zawiera się w obszarze powiatu i ta okoliczność może rodzić szereg wątpliwości przy realizacji wskazanej reguły. Nie są bowiem znane szczegółowa struktura ani hierarchia w obronie cywilnej[23]. Co prawda twórcy ustawy odwołują się do dotychczasowych struktur[24], ale nie jest jasno określona zależność pomiędzy poszczególnymi ogniwami obrony cywilnej, np. czy wójt ma podlegać staroście[25]. W art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej[26] wskazano, że starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu). W komentowanej ustawie brak jest takiej regulacji.

Kolejnym zadaniem organów samorządu terytorialnego względem omawianych podmiotów jest ocena wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), z którymi zawarto porozumienie lub wobec których wydano decyzję o uznaniu za podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej) – art. 10 ust. 1 pkt 4, art. 11 ust. 1 pkt 7,

23 Uwagi Związku Powiatów Polskich do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, https://www.zpp.pl/storage/library/2024-06/586cafbd7fb927a5a3477feb98c1caa7.pdf [dostęp: 2.02.2025 r.], s. 14.

24 Uzasadnienie do projektu ustawy..., *op. cit.*, s. 22.

25 J. Dolny, *Projektowane zadania*..., *op. cit.*, s. 14.

26 T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 112.

art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. W art. 62 tej ustawy przewidziano zaś nie ocenę, ale kontrolę. W myśl tego przepisu organy ochrony ludności (obrony cywilnej) kontrolują wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), z którymi zawarły porozumienie, o którym mowa w art. 19 ust. 1, lub wobec których wydały decyzję, o której mowa w art. 20 ust. 2. Należy przyjąć, że ocena jest jednym z elementów kontroli, zatem pojęcie kontroli jest szersze[27]. W związku z tym treść przepisów nie jest spójna i nie wiadomo, dlaczego ustawodawca nie był konsekwentny w przyjętej terminologii. Co więcej, w art. 65 powołanej ustawy wskazano na ocenianie obok kontrolowania. Zgodnie z tym przepisem: „Organy ochrony ludności mogą żądać od organów lub podmiotów ochrony ludności, których działanie koordynują, organizują, kontrolują, oceniają albo nadzorują, przedstawiania informacji lub wyjaśnień dotyczących spraw z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej".

Wracając do kwestii kontroli, należy zaznaczyć, że dokonuje się jej pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 63 ust. 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Zatem kryteria są takie jak w wypadku kontroli Najwyższej Izby Kontroli względem działalności organów administracji rządowej (art. 203 ust. 1 Konstytucji RP). Organ dokonujący kontroli wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej ma prawo do żądania informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do dokonania oceny (art. 63 ust. 3 omawianej ustawy). Należy zauważyć, że kontrola organów ochrony ludności (obrony cywilnej) ma się odnosić do podmiotów, z którymi zawarto porozumienie lub wobec których wydano decyzję. Można więc założyć, że podmioty te nie

27 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. II, Warszawa 2007, s. 26.

mieszczą się w kategorii podmiotów podległych i nadzorowanych, o której była mowa we wcześniejszych przepisach. Ta ostatnia kategoria dotyczyłaby podmiotów wyznaczonych na podstawie art. 18 komentowanej ustawy oraz innych podmiotów, które podlegają organom ochrony ludności (obrony cywilnej) lub są przez nie nadzorowane na podstawie innych przepisów prawnych.

Omawiając kwestię kontroli, należy także wskazać na powiązanie tego pojęcia z nadzorem. Zgodnie z definicją Słownika języka polskiego PWN „nadzór" to kontrolowanie lub pilnowanie kogoś lub czegoś[28]. Tak więc wydawałoby się, że są to pojęcia tożsame. Natomiast uwzględniając poglądy doktryny prawniczej, należy stwierdzić, że relacja nadzoru do kontroli jest zrelatywizowana i w zależności od punktu widzenia może prowadzić do różnych wniosków w zakresie pojemności obu pojęć[29]. Jeżeli jednak kontrolę i nadzór postrzegamy jako funkcję oraz rozpatrujemy w kontekście kompetencyjnym, to nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli, gdyż obejmuje elementy kontroli (obserwację, sprawdzanie, ocenę i diagnozę, postulaty naprawcze i wnioski na przyszłość), jak też możliwość wiążącego oddziaływania na dany podmiot[30]. Jeśli zaś chodzi o stosunek kontroli do kierownictwa, to ostatnie pojęcie w znaczeniu funkcji ma szerszy zasięg. Mieszczą się w nim bowiem wszystkie czynności obejmowane funkcją kontroli, a także możliwość władczej ingerencji i dyrektywnego wpływania na kierowane podmioty[31].

28 Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/szukaj/nadz%C3%B3r.html [dostęp: 30.01.2025 r.].

29 J. Jagielski, *Kontrola administracji…*, *op. cit.*, s. 26.

30 *Ibidem*; podobnie: P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 127-128; E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 303–304.

31 J. Jagielski, *Kontrola administracji…*, *op. cit.*, s. 26.

Reasumując, organy ochrony ludności (obrony cywilnej) względem podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) mają wykonywać czynności kierownictwa, koordynowania, organizowania współpracy, nadzoru, kontroli oraz oceny. Co się tyczy podległych i nadzorowanych podmiotów, to organy mają podejmować wobec nich działania kierowania, koordynowania i nadzoru. W odniesieniu zaś do podmiotów, z którymi zawarto porozumienie lub wobec których wydano decyzję, przewidziano czynności kontroli (oceny). Natomiast działania polegające na organizowaniu współpracy mają być wykonywane wobec podmiotów działających na obszarze gminy i powiatu.

Należy zauważyć, że wskazane powyżej pojęcia są niejednoznaczne, np. znaczenie nadzoru i kontroli może być różnie interpretowane[32]. Po drugie, nawet jeśli przyjmiemy jedno kryterium i źródło definicji, to zakresy tych terminów mogą na siebie zachodzić, np. ocena może zawierać się w kontroli, kontrola w nadzorze, a nadzór w kierownictwie. W mojej ocenie posłużenie się przez ustawodawcę taką liczba kategorii i ich wieloznaczność może utrudniać wykonywanie powierzonych zadań. Organy, podejmując określone działania wobec podmiotów, mogą mieć problemy z przyporządkowaniem ich do określonej podstawy prawnej. Należy przy tym pamiętać o zasadzie legalizmu – zawartej w art. 7 Konstytucji RP. W myśl tej zasady organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Kolejnym zagadnieniem dotyczącym relacji pomiędzy organami ochrony ludności (obrony cywilnej) i podmiotami ochrony ludności (obrony cywilnej) jest kwestia zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej). Przez zasoby te należy rozumieć personel wykonujący zadania ochrony ludności oraz obrony cywilnej wraz

32 J. Dolny, *Projektowane zadania...*, *op. cit.*, s. 11.

z wyposażeniem, sprzętem, technologiami i narzędziami służącymi do wykonywania tych zadań (art. 3 pkt 8 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Terytorialne organy ochrony ludności (obrony cywilnej) tworzą i utrzymują zasoby ochrony ludności (obrony cywilnej) niezbędne do udzielania pomocy doraźnej oraz pomocy humanitarnej, obejmujące w szczególności zapasy wody i środki do jej magazynowania, transportu i uzdatniania, zapasowe źródła energii i paliwa, odzież, zapasy żywności, środki sanitarne i higieniczne, produkty lecznicze i wyroby medyczne, a także stacjonarne i mobilne tymczasowe miejsca pobytu (art. 33 ust. 1 komentowanej ustawy). Podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) mają zaś obowiązek utrzymywać zasoby ochrony ludności (obrony cywilnej) niezbędne do wykonania nałożonych na nie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 33 ust. 2 omawianej ustawy). Warto też dodać, że organy ochrony ludności (obrony cywilnej) mogą, w ramach swojej właściwości, udzielać podmiotom ochrony ludności (obrony cywilnej) dotacji celowych na realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 153 ust. 1 powyższej ustawy).

Właściwy organ ochrony ludności (obrony cywilnej) może wydać podmiotowi ochrony ludności (obrony cywilnej) zalecenia dotyczące rodzajów i ilości zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) utrzymywanych przez ten podmiot (art. 33 ust. 7 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Należy założyć, że zalecenia – w odróżnieniu od poleceń – nie mają charakteru bezwzględnego tylko doradczy/konsultacyjny[33]. Jednakże nie jest jasne, w jakiej formie prawnej mają być wydawane. Nie jest również znana wła-

33 Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN, zalecić/zalecać to doradzić wykonanie czegoś; wskazać na zalety czegoś lub kogoś, https://sjp.pwn.pl/szukaj/zalecenie.html [dostęp: 6.02.2025 r.].

ściwość organów w tym zakresie, tzn. który organ i wobec jakiego podmiotu miałby prawo wydawać takie akty. Nie wiadomo, czy ustawodawcy chodziło o podmioty podległe i nadzorowane, czy też pozostałe[34].

Jeśli chodzi o ewidencjonowanie podmiotów i zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej), to ustawodawca przewidział utworzenie Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (art. 200 ww. ustawy). W ewidencji tej gromadzi się dane na temat podmiotu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz informacje odnoszące do zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) znajdujących się w dyspozycji poszczególnych organów ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmiotów ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 27 komentowanej ustawy). Powyższe organy i podmioty mają wprowadzać dane do wskazanej ewidencji, zgodnie ze swoją właściwością (art. 29 ust. 1 omawianej ustawy).

## 7. Podsumowanie i postulaty *de lege ferenda*

Przedstawione powyżej zadania organów samorządu terytorialnego mają istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia funkcjonowania systemu ochrony ludności, jak i realizowania zadań obrony cywilnej. Określenie lokalnego katalogu omawianych podmiotów oraz podejmowanie wobec nich określonych działań, w tym czynności zarządczych, wydaje się być niezbędne w celu przygotowania struktur administracji i społeczności na sytuację ewentualnego konfliktu zbrojnego.

Przechodząc do propozycji zmian w przepisach prawnych, w pierwszej kolejności chciałbym zwrócić uwagę na zasadność ujednolicenia terminologii dotyczącej organów, podmiotów oraz

34 J. Dolny, *Projektowane zadania...*, *op. cit.*, s. 8.

zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej. Skoro ochrona ludności może przekształcić się w obronę cywilną, oznaczenie wymienionych elementów systemu winno dotyczyć obydwóch pojęć – ochrony ludności i obrony cywilnej.

Uważam również, że przepisy regulujące zadania organów wymagają pewnego doprecyzowania. Znaczna liczba pojęć oraz ich niejednoznaczność mogą powodować trudności w wykonywaniu powierzonych czynności. Formułując postulat *de lege ferenda,* opowiadam się za uproszczeniem terminologii. Według mnie w stosunku do podległych i nadzorowanych podmiotów organy powinny posiadać kompetencję kierownictwa – z wszelkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. W ramach tego kierownictwa organy miałyby m.in. prawo do nadzoru nad tymi podmiotami i nie wymagałoby to wyraźnego wyeksponowania w przepisach prawnych. W odniesieniu zaś do podmiotów, z którymi zawarto porozumienie lub wobec których wydano decyzję, organy posiadałyby prawo do ich kontrowania – tak jak to jest obecnie uregulowane.

Pozostaje jeszcze kwestia podejmowania czynności wobec podmiotów działających na danym obszarze (gminy czy powiatu). Z jednej strony zasadnym byłoby, aby istniała jakaś forma koordynacji/organizowania współpracy przy uwzględnieniu kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty do kierowania obroną cywilną na obszarze gminy i powiatu. Z drugiej zaś należy pamiętać o kompetencjach organów względem nadzorowanych i podległych jednostek. Dlatego, moim zdaniem, działania te powinny być ze sobą powiązane. Przepis mógłby uzyskać następującą treść: wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta organizują współpracę pomiędzy podmiotami ochrony ludności działającymi odpowiednio na obszarze gminy i powiatu – w uzgodnieniu z organami nadrzędnymi i sprawującymi nadzór wobec tych podmiotów.

Właściwość organów z art. 21 komentowanej ustawy także wymaga dookreślenia. Kryterium rozgraniczenia właściwości pomiędzy organami gminy i powiatu winno zostać jednoznacznie oznaczone, zwłaszcza że zadania tych organów w omawianej ustawie zostały sformułowane w podobny sposób. O ile wyznaczenie podmiotu zasadniczo nie rodzi wątpliwości, gdyż dotyczy podległych jednostek organizacyjnych i spółek prawa handlowego, o tyle zawarcie porozumienia czy wydanie decyzji musi odnosić się do konkretnej kategorii podmiotów. Wobec tego kategorie te powinny być, w mojej ocenie, scharakteryzowane przedmiotowo i jednoznacznie. Na przykład wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawierałby porozumienia albo wydawałby decyzję względem przedsiębiorców zajmujących się zaopatrzeniem w żywność, produkty lecznicze itp., a w stosunku do pozostałych podmiotów właściwym organem byłby starosta. Można też rozważyć odwrotną sytuację. Ponadto uważam, iż treść przepisu art. 21 ust. 7 komentowanej ustawy winna być uzupełniona o zastrzeżenie, że nie może to naruszać właściwości rzeczowej i miejscowej organów.

Instytucja zalecenia z art. 33 ust. 7 omawianej ustawy wymaga stosownego doprecyzowania. W przepisie tym nie określono właściwości organów oraz formy prawnej zalecenia. Ta pierwsza powinna być powiązana z podległymi i nadzorowanymi podmiotami oraz z tymi, z którymi zawarto porozumienie, jak również wobec których wydano decyzję. Organ ochrony ludności (obrony cywilnej), który jest nadrzędny wobec podmiotu, nadzoruje go, zawarł z nim porozumienie, bądź wydał wobec niego decyzję, miałby prawo wydawania zaleceń względem takiego podmiotu. Natomiast właściwą formą tego aktu mogłoby być zarządzenie organu – w stosunku do podległych i nadzorowanych podmiotów, a wobec pozostałych – decyzja administracyjna. Kwestie te powinny znaleźć wyraźne odzwierciedlenie w przepisach prawnych.

Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę na treść art. 118 ust. 2 omawianej ustawy. Kierowanie obroną cywilną w gminie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i w powiecie przez starostę jest konsekwencją założenia, że te organy są terytorialnymi organami ochrony ludności (art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. a, b ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej) i z chwilą wprowadzenia stanu wojennego oraz w czasie wojny stają się organami obrony cywilnej (art. 2 ust. 3 pkt 2 powołanej ustawy). Takie rozwiązanie może rodzić istotne spory między nimi. Moim zdaniem należałoby rozważyć rozwiązanie, w którym kierowanie obroną cywilną w terenie przyporządkowane jest tylko organowi wykonawczemu gminy, a starosta posiada kompetencje o charakterze koordynacyjnym. Oczywiście wiązałoby się to z koniecznością przemodelowania zadań tych organów. Alternatywnie można doprecyzować zasady kierowania obroną cywilną, np. poprzez jednoznaczne określenie podległości organów, na podobnej zasadzie jak w ustawie o stanie klęski żywiołowej.

## Streszczenia

### Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej przewiduje szczególną rolę administracji samorządowej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego. Ustawa ta wprowadza pojęcie organów ochrony ludności (do których zaliczono m.in. organy samorządu terytorialnego) oraz podmiotów ochrony ludności. W określonych okolicznościach wskazane organy mają stać się organami obrony cywilnej, a podmioty – podmiotami obrony cywilnej.

W niniejszym artykule wskazano na zadania organów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli względem tych podmiotów. Zadania te przyjmują różny charakter oraz realizowane są w niejednolitych formach. Autor, przy użyciu metody dogmatyczno-prawnej, analizował treść obowiązujących przepisów prawnych, a następnie dokonał oceny regulacji prawnej i sformułował stosowne wnioski *de lege ferenda*.

**Słowa kluczowe:** ochrona ludności, obrona cywilna, organy ochrony ludności, podmioty ochrony ludności, organy obrony cywilnej, podmioty obrony cywilnej.

## Tasks of Local Government Authorities Regarding Population Protection (Civil Defense) Entities under the Act on Population Protection and Civil Defense

The Act of December 5, 2024, on Population Protection and Civil Defense provides a special role for local government administration in shaping public security. This statute introduces the notion of population protection authorities (which include, among others, local government authorities) and population protection entities. Under certain circumstances, the indicated authorities are to become civil defense authorities, and the entities – civil defense entities.

This article points out the tasks of local government authorities at all levels with regard to these entities. These tasks vary in nature and are carried out in diverse forms. Using the dogmatic and legal method, the author analyzed the content of the applicable legal provisions and subsequently evaluated the legal regulations, formulating appropriate de lege ferenda conclusions.

**Keywords:** population protection, civil defense, population protection authorities, population protection entities, civil defense authorities, civil defense entities.

## Literatura

Dolny J., *Ochotnicy w obronie cywilnej – idea dobra, ale przepisy trzeba doprecyzować,* Prawo.pl, 2 lipca 2024 r., https://www.prawo.pl/samorzad/ochotnicy-w-obronie-cywilnej-opinia,527791.html [dostęp: 29.01.2025 r.].

Dolny J., *Projektowane zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej,* Opinia nr 13/2024, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, s. 1, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2024/opinie_i_komentarze_ochrona_ludnosci-i-obrona-cywilna.pdf [dostęp: 29.01.2025 r.].

Gogojewicz P., *Zadania ochrony ludności i obrony cywilnej*, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobsgezde&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrtg4zdcmrxg43tkltqmfyc4nzwgiztmnjzguxhmzlsfyzdambyhe [dostęp: 29.01.2025 r.].

Horbaczewski R., *Ustawa o ochronie ludności opublikowana,* Prawo.pl, 23 grudnia 2024 r., https://www.prawo.pl/samorzad/ochrona-ludnosci-i-obrona-cywilna,525482.html [dostęp: 2.02.2025 r.].

Izdebski H., *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – wreszcie? Projekt różny od kolejnych wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z lat 2022–2023,* Fundacja Batorego, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/07/Ochrona-ludnosci-_-prof.-Izdebski.pdf [dostęp: 2.02.2025 r.].

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, wyd. II, Warszawa 2007.

Kledzik P., *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012.

Liżewski S., *Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej* [w:] *Zadania wójta w zakresie ochrony ludności*, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobrg44dq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrtg4zdcmrxg43tkltqmfyc4nzwgiztmnrvgmxhmzlsfyzdambyhe [dostęp: 29.01.2025 r.].

Liżewski S., *Wyznaczanie podmiotów ochrony ludności*, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobrha3te&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrtg4zdcmrxg43tkltqmfyc4nzwgiztmobzhaxhmzlsfyzdambyhe [dostęp: 29.01.2025 r.].

Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.

Zych R., *Zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)* [w:] *Obraz obrony cywilnej w gminach. Zakres zmian przepisów ustawowych na podstawie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobsge2te&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrtg4zdcmrxg43tkltqmfyc4nzwgiztmnrvgmxhmzlsfyzdambyhe [dostęp: 29.01.2025 r.].

**Mateusz Perkowski**
dr nauk prawnych, absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, radca prawny, autor publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz prawa gospodarczego
ORCID: 0009-0001-2783-4182

**Mateusz Perkowski**

# Taryfa tymczasowa w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków

## 1. Wprowadzenie

Taryfa tymczasowa określana jest przez organ regulacyjny[1] na podstawie art. 24c ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[2] (dalej u.z.z.w.). Jej celem jest „zabezpieczenie" przez określony czas podstawowego roszczenia przedsiębiorstwa (wodociągowo-kanalizacyjnego) w przedmiocie wydania decyzji taryfowej. Istotnym jest przy tym, iż przedsiębiorcy prowadzący działalność w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym pełnią funkcję operatorów infrastruktury krytycznej[3].

1 Rolę organu regulacyjnego pełnią właściwi Dyrektorzy Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej. Odwołania od decyzji organu regulacyjnego rozpoznaje Prezes PGW Wody Polskie.

2 Dz. U. z 2024 r. poz. 757, z późn. zm.

3 Por. art. 3 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).

Ustawodawca przewidział, że taryfa tymczasowa powinna zostać wydana[4] przez organ regulacyjny w ściśle określonych warunkach prawno-faktycznych, które wskazywałby na konieczność zapewnienia pokrycia uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstwa w sytuacji, w której w stosunku do przedsiębiorstwa nie została wydana decyzja zatwierdzająca taryfę. Jest to rozstrzygnięcie czasowe. Przedsiębiorstwo, w stosunku do którego wydano decyzję tymczasową, nie jest przecież zwolnione z dalszych obowiązków nałożonych przez ustawę, albowiem na podstawie art. 24c ust. 5 u.z.z.w. ciąży na nim nakaz przedłożenia poprawionego projektu taryfy, wraz z poprawionym uzasadnieniem.

Problem badawczy poruszony w artykule dotyczy określenia charakteru prawnego i *ratio legis* taryfy tymczasowej. Przeanalizowane zostaną też przesłanki i tryb, w jakim taryfa tymczasowa powinna zostać wydana przez organ regulacyjny.

Na potrzeby tego opracowania należy postawić hipotezę badawczą, iż taryfa tymczasowa jest decyzją związaną, która powinna być wydana przez organ regulacyjny (lub przez organ drugiej instancji na skutek kontroli instancyjnej) w sytuacji braku skutecznego poprawienia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne projektu taryfy lub uzasadnienia, o którym mowa w art. 24c ust. 4 u.z.z.w.

W artykule podjęto również próbę oceny praktycznego wykorzystania tej instytucji przez organy regulacyjne. W związku z powyższym przeprowadzona została analiza niereaktywna na podstawie istniejących danych statystycznych pozyskanych od organów regulacyjnych w ramach dostępu do informacji publicznej.

Końcowo zostanie zaproponowany wniosek *de lege ferenda* odnoszący się do sposobu nowelizacji przepisu art. 24c ust. 4 u.z.z.w.,

4 Zgodnie z art. 24c ust. 4 u.z.z.w. organ regulacyjny określa, w drodze decyzji, taryfę tymczasową.

którego celem będzie zabezpieczenie interesu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w uzyskaniu taryfy tymczasowej.

W związku z projektem ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz ustawy Prawo wodne[5], który ukazał się na stronie Rządowego Centrum Legislacji 10 stycznia 2025 r. i zakłada likwidację instrumentu prawnego w postaci „tymczasowej taryfy" – stan prawny na podstawie którego analizowane były zagadnienia w niniejszym opracowaniu ustalono na 31 grudnia 2024 r. Badania ilościowe przeprowadzone zostały w grudniu 2024 r.

## 2. Istota taryfy tymczasowej

Interes przedsiębiorstwa wyraża się w możliwości wystąpienia z roszczeniem do organu regulacyjnego o wydanie decyzji taryfowej. Ustawodawca przyjął zasadę, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno prowadzić swoją działalność, stosując ceny i stawki opłat w perspektywie 3-letniej[6]. Powyższe ma niebagatelne znaczenie z punktu widzenia planowania gminnych inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Podstawową funkcją, którą ma realizować instytucja taryfy tymczasowej, jest jedynie czasowe zabezpieczenie interesu prawnego (majątkowego) przedsiębiorstwa, którego roszczenie o wydanie decyzji zatwierdzającej taryfę nie zostało uwzględnione (niezależnie od przyczyn) i nie wykonało ono skutecznie lub w terminie obowiązków nałożonych w decyzji odmownej.

5 Nr wykazu UD 48, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12393351/katalog/13104895#13104895 [dostęp: 10.01.2025 r.].

6 Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.z.z.w. taryfa ustalana jest na okres 3 lat w przeciwieństwie do taryfy energetycznej, która co do zasady ustalana jest na okres 1 roku.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne co do zasady[7] nie posiada prawa do stosowania własnych, arbitralnie ustalonych stawek za świadczone usługi z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Wynagrodzenie za świadczone usługi nie może przekroczyć granicy określonej w taryfie pod rygorem nałożenia administracyjnej kary pieniężnej[8]. Z drugiej strony, zmienne uwarunkowania makroekonomiczne i mikroekonomiczne powodują, że koszty i przychody prowadzonej działalności gospodarczej są niezależne od przedsiębiorstwa. Wyważenie właściwego poziomu ceny taryfowej spoczywa w pewnym sensie „solidarnie" na organie regulacyjnym i przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym, które w projekcie taryfy proponuje ceny i stawki opłat. Przedsiębiorstwo świadczące usługi na terenie gminy jest w związku z powyższym „uzależnione" od właściwego organu regulacyjnego, czyli dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej[9]. Może to prowadzić do stanu, w którym mając ustawowy obowiązek świadczenia usług o odpowiedniej jakości i w sposób nieprzerwany[10] – w określonej sytuacji prawno-faktycznej będzie uprawnione do uzyskania ochrony w postaci taryfy tymczasowej.

7 Wyjątkiem może być tzw. sprzedaż hurtowa wody (np. do sąsiedniej gminy) lub sprzedaż produktów powstających w wyniku oczyszczenia komunalnego osadu ściekowego (naturalne nawozy).

8 Por. art. 29 u.z.z.w.

9 Na problem naruszenia pozycji ustrojowej gminy oraz jej samodzielności w zakresie kształtowania polityki cenowej zwracają uwagę zarzuty i uzasadnienie skargi konstytucyjnej Miasta Piła z dnia 30 kwietnia 2018 r. – sprawa w TK pod sygn. akt. K 18/19. Na koniec 2024 r. Trybunał Konstytucyjny nie wydał jakiegokolwiek orzeczenia w przedmiotowej sprawie przez okres ponad 5 lat.

10 Por. art. 5 ust. 1 u.z.z.w., który stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należytą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.

Wobec powyższego należy rozważyć charakter prawny stosunku łączącego przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z organem regulacyjnym. Stanisław Kasznica uważał, że prawo podmiotowe (publiczne) jest niczym innym jak roszczeniem podmiotu prawa przeciwko państwu[11]. Tadeusz Bigo zwracał uwagę, że o ile prawo podmiotowe nie może w prawie administracyjnym być tym samym co w prawie cywilnym – to jest osią systemu[12]. Autor wyrażał przy tym pogląd, że w desygnacie pojęcia publicznego prawa podmiotowego mieści się jednocześnie pojęcie roszczenia[13]. Na temat pojęcia istnienia roszczenia prawnego podmiotu wobec państwa (jednostki samorządu terytorialnego, dalej j.s.t.) przy wydawaniu pozwoleń wypowiada się także D.R. Kijowski[14].

Prawo materialne oraz procedura administracyjna nie przewidują ogólnych reguł, na które może powołać się jednostka jako strona stosunku administracyjno-prawnego celem zabezpieczenia swoich roszczeń[15]. Ustawodawca dostrzegł jednak potrzebę zabez-

11 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 133. Autor wyraził przy tym pogląd, że: „Normy publiczne z reguły mają charakter bezwzględnie wiążący. Z góry ściśle stanowią, czego w jakim zakresie, pod jakimi warunkami władze mogą żądać od obywateli, jak również, jakie roszczenia przysługują tym ostatnim w stosunku do administracji publicznej".

12 T. Bigo, *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1936, nr 4, s. 313–314; por także: M. Tabernacka, M. Giełda, *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020, s. 252.

13 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 s. 43–44.

14 D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 72–73.

15 Z drugiej strony, istnieją zabezpieczenia jurysdykcyjne i egzekucyjne. Na ten temat por. H. Dzwonkowski, *Ordynacja Podatkowa*, Warszawa 2011, s. 396; por. także: W. Stachurski [w:] *Ordynacja podatkowa*, t. I, *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119 zzk. Komentarz aktualizowany*, komentarz do art. 33, red. L. Etel, 2024, https://sip.lex.pl/openlex; A. Dalkowska, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 3, s. 51–65.

pieczenia strategicznej działalności sektora dostaw wody w ściśle określonej przez prawo sytuacji prawno-faktycznej. Tym samym taryfa tymczasowa powinna zapewnić pokrycie uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa w konkretnie oznaczonym okresie, tj. od momentu jej wejścia w życie do czasu zatwierdzenia i wejścia w życie taryfy „podstawowej".

Jedynie na marginesie można zaznaczyć, że instytucja zabezpieczenia roszczenia znana jest przede wszystkim nauce prawa i procesu cywilnego. Z prywatno-prawnego punktu widzenia można skutecznie żądać zabezpieczenia roszczeń majątkowych i niemajątkowych w zakresie stosownym do stanu faktycznego. Zabezpieczenie nigdy nie może zmierzać do zaspokojenia roszczenia. Funkcją postępowania zabezpieczającego jest udzielenie przez sąd powszechny ochrony prawnej o tymczasowym charakterze[16]. Na gruncie procedury cywilnej celem, który realizuje zabezpieczenie, jest zapewnienie wykonalności przyszłego orzeczenia sądu powszechnego.

Na gruncie u.z.z.w. oraz procedury taryfowej prawo do zainicjowania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne[17] postępowania w przedmiocie wydania decyzji zatwierdzającej przedstawiony projekt taryfy jest roszczeniem przysługującym podmiotowi prawa wobec organu państwa, a ściślej wobec pań-

16 A. Jakubecki [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. II, *Art. 730–1217*, komentarz do art. 730, teza nr 1, Warszawa 2019; D. Zawistowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IV, *Artykuły 730–1088*, komentarz do art. 730, teza nr 8, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021.

17 Również zakład budżetowy gminy. Na temat publicznych praw podmiotowych j.s.t. wypowiada się M. Kisielowska, *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis. Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, s. 218–2022. W opracowaniu autorka dokonuje przeglądu stanowisk przedstawicieli doktryny wobec pojęcia praw podmiotowych j.s.t.

stwowej osoby prawnej[18]. Jeżeli przyjmiemy, że taryfa tymczasowa ma za cel unormować prawa strony postępowania do czasu, kiedy zostanie zatwierdzona właściwa taryfa, to w istocie pełni ona funkcję swoistego zabezpieczenia roszczenia strony stosunku administracyjno-prawnego wobec organu regulacyjnego, jakim jest właśnie oczekiwanie na zatwierdzenie przedłożonej taryfy, która powinna obowiązywać przez okres 3 lat.

W praktyce zastosowanie art. 24c ust. 4 u.z.z.w. powinno gwarantować czasową ochronę interesów majątkowych przedsiębiorstwa, albowiem celem regulacji jest uniknięcie strat powodowanych decyzją odmawiającą zatwierdzenia taryfy, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości świadczenia usług. Powyższe rozważania odnoszące się do funkcji instytucji taryfy tymczasowej nie przesądzają jednak *a priori* o tym, że przedsiębiorstwu w ściśle określonej sytuacji faktycznej nie będzie przysługiwać odrębne żądanie o wydanie taryfy tymczasowej w ujęciu prawa i procedury administracyjnej.

## 3. Przesłanki wydania decyzji

Rozważania dotyczące przesłanek wydania taryfy tymczasowej należy rozpocząć od wskazania, że brak jest podstawy do wydania decyzji w postaci taryfy tymczasowej w przypadku, w którym organ uprzednio wydał decyzję zatwierdzającą projekt taryfy w trybie art. 24c ust. 2 u.z.z.w. Dopiero w sytuacji, w której organ regulacyjny po raz pierwszy odmówił zatwierdzenia przedłożonego mu projektu taryfy oraz nałożył w decyzji odmownej obowiązek przedłożenia poprawionego projektu taryfy, aktualizuje się – co do zasady – możliwość wydania w przyszłości taryfy tymczasowej.

18 Por. art. 239 ust. 1 w zw. z art. 240 ust. 3 pkt 27 prawa wodnego.

W decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy organ regulacyjny nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek poprawienia projektu taryfy lub uzasadnienia, co w praktyce zasadniczo sprowadzi się do konieczności przedłożenia nowego (poprawionego) projektu taryfy z nowymi (niższymi) cenami taryfowymi, albo do podtrzymania stanowiska przedsiębiorstwa w całości lub w części. Możliwa jest też przypadek, w którym przedsiębiorstwo nie wykona żadnej akcji procesowej na skutek doręczenia decyzji odmownej. Wyjątkiem będzie stan, w którym kwestia sporna między stroną a organem regulacyjnym będzie dotyczyć jedynie elementów uzasadnienia wniosku, które nie mają wpływu na proponowaną cenę taryfową.

Wypada zaznaczyć, że dotychczasowa praktyka organów regulacyjnych oraz orzecznictwo WSA w Warszawie pozwalają na wyprowadzenie wniosku, że organ regulacyjny w ramach nakładania obowiązku dotyczącego poprawienia projektu taryfy zasadniczo kwestionuje przedłożone projekty taryf w zakresie: stosowanych stawek amortyzacji bilansowej[19]; nieskorzystania przez przedsiębiorstwo ze zwolnienia od podatku od nieruchomości[20]; kalkulacji kosztów oczyszczenia ścieków komunalnych[21].

Przechodząc do istoty analizowanego zagadnienia (przesłanek), organ regulacyjny powinien wydać decyzję odnośnie do taryfy tymczasowej, gdy:

– w wyniku oceny pierwotnego wniosku o zatwierdzenie taryfy organ odmówił zatwierdzenia taryfy;

19 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2023 r. V SA/Wa 2781/22, LEX nr 3619695; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2023 r. V SA/Wa 235/23, LEX nr 3586209; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2023 r. V SA/Wa 1227/22, LEX nr 3563054.

20 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2023 r. V SA/Wa 5114/21, LEX nr 3552932; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2022 r. V SA/Wa 6/22, LEX nr 3443031.

21 Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2024 r. I GSK 1223/23, LEX nr 3699293; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2022 r. V SA/Wa 6/22, LEX nr 3443031; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2023 r. V SA/Wa 1255/22, LEX nr 3550629.

- przyczyną odmowy zatwierdzenia taryfy był fakt istnienia warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, wskazujących na konieczność obniżenia cen i stawek opłat poniżej cen i stawek opłat zawartych w projekcie taryfy;
- przedsiębiorstwo nie poprawiło wniosku o zatwierdzenie taryfy i nie przedłożyło w terminie określonym w decyzji odmownej poprawionego projektu taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1 u.z.z.w. lub poprawionego uzasadnienia, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2 u.z.z.w.[22].

W wypadku, gdy powyższe przesłanki zaistnieją, organ regulacyjny przy wydawaniu decyzji dotyczącej taryfy tymczasowej jest obowiązany uwzględnić: ekonomiczne uwarunkowania wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne; zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa.

### 3.1. Warunki ekonomiczne wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne

Nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że usługi z zakresu gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej są świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Z art. 14 TFUE[23] wynika ogólny postulat,

22 W literaturze przedmiotu wyrażany jest także pogląd, zgodnie z którym również brak dotrzymania terminu na poprawienie projektu taryfy lub uzasadnienia określonego w decyzji odmownej powoduje, iż organ regulacyjny wyda decyzję, w której określa dla tego przedsiębiorstwa tzw. tymczasową taryfę. Tak: P. Michalski, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, komentarz do art. 24c, Warszawa 2022.

23 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

że Unia i Państwa Członkowskie zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania.

Funkcjonowanie przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych opiera się na zasadach i warunkach wynikających m in. z ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[24] oraz rozporządzenia taryfowego[25], które odnosi się do sposobu kalkulacji ceny taryfowej.

Problematyka dotycząca zarobowego charakteru przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest szeroko analizowana przez doktrynę publicznego prawa gospodarczego[26]. Nie ma zgody co do tego, czy przedsiębiorstwo użyteczności publicznej powinno uzyskiwać zysk w ramach świadczenia usług. L. Kieres zaznacza, że spółki kapitałowe mogą wykonywać działalność, która nie ma charakteru zarobkowego[27]. Tym niemniej, zdaniem autora wykonywanie zadań z zakresu gospodarki wodnej lub kanalizacyjnej uprawnia do podejmowania działalności o charakterze zarobkowym[28].

24 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 757.

25 Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1074).

26 Por.: C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992, s. 15; M. Szydło [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz do art. 1*, Warszawa 2008; K. Bandarzewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, s. 161; J. Zięty, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, teza. Nr 7, Warszawa 2012.

27 L. Kieres [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, wyd. 2, t. 8B, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 110.

28 *Ibidem*, s. 103–104

Instytucja warunków ekonomicznych wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo nie ma definicji legalnej na gruncie u.z.z.w. Jest to słuszny zabieg ustawodawcy, albowiem pozostawia on organowi regulacyjnemu swobodę decyzyjną w zakresie wypełnienia treścią tego pojęcia. Jest to o tyle znamienne, że organ regulacyjny powinien specjalizować się we wszechstronnej ocenie zagadnień z zakresu gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej z punktu widzenia specyfiki i problemów wynikających z jej prowadzenia.

W związku z powyższym, nauka prawa administracyjnego powinna pomóc administracji wypracować wytyczne, którymi powinien kierować się organ regulacyjny rozpoznający sprawę wydania decyzji taryfy tymczasowej.

W znakomitej większości (jeżeli nie we wszystkich znanych autorowi wypadkach) gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna jest prowadzona przez gminy w formie zakładów budżetowych lub w formie spółki kapitałowej (z wyłącznym udziałem lub akcjami) samorządu lokalnego, które są utworzone na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[29]. Stosunkowo trudno odnaleźć przypadki prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków przez podmioty z udziałem kapitału prywatnego. Nie oznacza to, że na skutek prywatyzacji zadań publicznych tego rodzaju działalność nie będzie mogła być wykonywana w przyszłości. Istotne jest, że ustawowe regulacje taryfowe nie mogą różnicować w tym zakresie pozycji uczestników rynku.

Na pojęcie warunków ekonomicznych wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wypada spojrzeć z punktu widzenia zagadnień właściwych

29 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

mikroekonomii, która bada zachowania gospodarcze na poziomie przedsiębiorstw oraz makroekonomii zajmującej się problematyką funkcjonowania gospodarki jako całości[30].

Mając na względzie powyższe, w sferze działalności wodociągowo-kanalizacyjnej powinno się zwrócić uwagę na:

- czynniki makroekonomiczne: właściwy rynek, na którym działa przedsiębiorca (monopolista), a także inflację;
- czynniki mikroekonomiczne: prognozowane przychody i koszty związane z wykonywaną działalnością gospodarczą w perspektywie 3-letniej oraz zysk lub stratę.

Dodatkowo, w pojęciu warunków ekonomicznych wykonywania działalności mogą zostać uwzględnione ewentualne możliwości i zakres pozyskania środków finansowania zewnętrznego na realizację inwestycji oraz istniejący stan infrastruktury przesyłowej wymagający nakładów związanych z koniecznością dostarczenia ludności wody do picia w odpowiedniej jakości. Relewantne jest również uwzględnienie konieczności zapewnienia dostaw wody dla osób, których nie stać będzie na poniesienie kosztów z tym związanych. Ważne jest również uwzględnienie, że człowiek jest w stanie przetrwać bez energii cieplnej, elektrycznej czy gazowej – w przeciwieństwie do potrzeby związanej z dostępnością do wody pitnej. W konsekwencji powyższe elementy powinny sprzyjać prowadzeniu działalności rentownej[31], czyli powodującej uzyskanie zysku brutto.

30 D. Urban, P. Urbanek, *Elementy makro- i mikroekonomii* [w:] *Ekonomia finanse prawo gospodarcze. Podręcznik dla sędziów i prokuratorów*, Łódź– Lublin 2015, s. 9–21.

31 Por. art. 2 pkt 2 u.z.z.w. oraz art. 23 pkt 2 lit. e u.z.z.w.

### 3.2. Zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów przedsiębiorstwa

Ustawodawca eksponuje konieczność zapewnia pokrycia uzasadnionych kosztów przedsiębiorstwa – jako kolejny element wpływający na merytoryczną treść wydanej decyzji. Poniżej zostanie omówione orzecznictwo sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych odnoszące się do analizy tego zagadnienia. Zasadniczo powinniśmy przyjmować, że koszt uzasadniony to taki, którego nie można uniknąć, aby nie tylko świadczyć usługę, lecz także by świadczyć ją w odpowiednim standardzie jakościowym.

Sąd Apelacyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 30 czerwca 2017 r. stwierdził, że koszty uzasadnione nie są kosztami uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów podatkowych[32]. W ocenie sądu koszt uzasadniony musi spełniać łącznie trzy kryteria, tj. niezbędności, zasadności ekonomicznej oraz należytej staranności[33]. Ponadto za koszty uzasadnione powinny być uznane również te niezbędne do wykonania zobowiązań powstałych w związku z prowadzoną przez przedsiębiorstwo działalnością[34]. W kolejnym orzeczeniu Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w wyroku z dnia 27 stycznia 2019 r.[35] przyjął dość stanowczą tezę, że przedsiębiorstwo, planując koszty działalności, musi brać pod

32 Można postawić tezę, że każdy uzasadniony koszt może być w określonych warunkach zakwalifikowany przez przedsiębiorcę jako koszt podatkowy. Jednakże nie każdy koszt podatkowy będzie uzasadniony w rozumieniu przepisów taryfowych.

33 W analizowanej sprawie Sąd podzielił stanowisko Prezesa URE, że nie mają charakteru uzasadnionego koszty zakupu paliwa w części, w jakiej nie przystają one do warunków rynkowych.

34 VI ACa 136/16, LEX nr 2425600; por. także wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie z dnia 9 czerwca 2020 r., XVII AmE 145/18, LEX nr 3365615.

35 XVII AmE 150/18, LEX nr 3615324.

uwagę możliwości wystąpienia w danym roku obrachunkowym niekorzystnych zjawisk ekonomicznych, gdyż jest to związane z ryzykiem gospodarczym, którego nie sposób wyeliminować.

Jeżeli wzrost cen taryfowych wynika z obiektywnie udowodnionych i uzasadnionych kosztów, to niezależnie od wysokości tego wzrostu organ powinien rozważyć zatwierdzenie taryfy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, podobnie jak SA w Warszawie, podkreśla, że kryterium celowości jest okolicznością istotną z punktu widzenia uznania danego kosztu za uzasadniony[36]. W szczególności na uwagę zasługuje uzasadnienie orzeczenia WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2022 r., w którym sąd wyraził ciekawą myśl, iż nieuzasadniony wzrost cen ma jedynie odniesienie do marży zysku, zaś ustalony poziom taryf nie może prowadzić do nieuzasadnionego wzrostu cen, a nie do nieuzasadnionej, pod względem jej wysokości, ceny[37]. Oznacza to, że cena taryfowa jest jedynie wypadkową, która zależy od wielu czynników makro- i mikroekonomicznych. Wobec powyższego nieważne jest, jak wysoka będzie cena – ważne, by nie była wynikiem nieuzasadnionego wzrostu.

Jeżeli struktura uzasadnionych kosztów przedsiębiorstwa będzie wysoka, lecz uzasadniona, to reguły społecznej gospodarki rynkowej nie mogą dyktować „ręcznego" manipulowania wysokością ceny taryfowej. Takie zachowania są właściwe gospodarce centralnie sterowanej.

Skoro przepis art. 24 c u.z.z.w. odczytywany literalnie stanowi o konieczności zapewnienia pokrycia uzasadnionych kosztów, to *a contrario* cena wynikająca z taryfy tymczasowej nie może pokry-

36 V SA/Wa 235/23, LEX nr 3586209; V SA/Wa 71/22, LEX nr 3618162; V SA/Wa 1939/20, LEX nr 3479341.

37 V SA/Wa 1939/20, LEX nr 3479341.

wać kosztów, które nie będą uznane za uzasadnione przez organ. Co więcej, jeżeli przeanalizujemy pojęcie niezbędnych przychodów, którego definicje wprowadza art. 2 pkt 2 u.z.z.w., to zapewnienie pokrycia kosztów powinno spowodować sytuację, w której to zgodnie z przywołanym przepisem przedsiębiorstwu umożliwi się uzyskanie zysku (art. 2 pkt 2 *in fine* u.z.z.w.).

## 4. Tryb wydania taryfy tymczasowej oraz jej charakter prawny

Zasadą wynikającą z art. 61 § 1 k.p.a. jest, że postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Czy taryfa tymczasowa powinna zatem zostać wydana z urzędu, czy też na wniosek? Być może jednak wnikliwa analiza art. 24 c u.z.z.w. powinna prowadzić do wniosku, iż taryfa tymczasowa jest szczególnym rodzajem rozstrzygnięcia, które zapada w związku ze stwierdzeniem niewykonania obowiązków nałożonych w decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy[38]?

Odpowiedź na te pytania ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia interesu majątkowego przedsiębiorstwa oraz ewentualnej odpowiedzialności władzy publicznej na zasadzie art. $417^1$ § 3 k.c. za niewydanie aktu administracyjnego[39].

Źródłem wątpliwości wydaje się być art. 24c ust. 5 u.z.z.w., który stanowi, że stronami postępowań w sprawach wydania decyzji, o których mowa w ust. 2–4 [art. 24c u.z.z.w. – przypis M.P.] są przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz właściwy

38 Por. art. 24 c ust. 3 u.z.z.w. w zw. z art. 24 c ust. 4 u.z.z.w.

39 Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

wójt (burmistrz, prezydent miasta). Użyta w przepisie liczba mnoga („stronami postępowań") sugeruje, że być może chodzi więcej niż o jedno postępowanie.

Taryfa tymczasowa może zostać wydana w konkretnie określonej sytuacji prawno-faktycznej. W zasadzie możliwe są trzy hipotetyczne rozwoje wydarzeń, które wypada przeanalizować.

Pierwszy zakłada, że przedsiębiorstwo nie poprawiło wniosku o zatwierdzenie taryfy i nie przedłożyło w terminie określonym w decyzji odmownej poprawionego projektu taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1 u.z.z.w., albo poprawionego uzasadnienia, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2 u.z.z.w., lub też przedłożyło fizycznie projekt, który nie spełnia kryteriów projektu poprawionego merytorycznie[40]. W takiej sytuacji można postawić hipotezę, że organ nie powinien wydawać tzw. drugiej, decyzji odmownej i jest zobligowany do zakończenia postępowania poprzez określenie taryfy tymczasowej w drodze decyzji administracyjnej.

Drugi scenariusz zakłada sytuację, w której organ wydaje decyzję odmowną i jednocześnie z dniem jej wydania wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie wydania taryfy tymczasowej.

Po trzecie, można również rozważyć sytuację, w której organ po raz drugi wydaje decyzję odmowną i nie wszczyna z urzędu postępowania w przedmiocie wydania taryfy tymczasowej[41].

40 Istotne jest, czy wnioskodawca wykonuje skutecznie nakazy decyzji odmownej. Jeżeli tak, to otrzyma decyzję zatwierdzającą taryfę i jego roszczenie zostanie uwzględnione.

41 Taka sytuacja powoduje, że przedsiębiorstwo nie otrzyma taryfy tymczasowej. Organ regulacyjny może potraktować „poprawiony" wniosek *de facto* jako nowe żądanie strony, które inicjuje nowe postępowanie administracyjne. Pogląd taki należy zdecydowanie odrzucić, gdyż jest sprzeczny z *ratio legis* taryfy tymczasowej. Takie rozumowanie może również prowadzić do dublowania w nieskończoność postępowań administracyjnych w tej samej sprawie.

Przepisy nie regulują sposobu procedowania (wszczęcia) postępowania w przedmiocie wydania taryfy tymczasowej w przeciwieństwie do postępowania o zatwierdzenie taryfy (art. 24b ust. 2 i 3 u.z.z.w.) i postępowania w sprawie skrócenia okresu obowiązywania (art. 24j ust. 1 u.z.z.w.), które wszczynane są na wniosek.

A. Matan wyraził pogląd, że w sytuacji, gdy przepisy szczególne nie regulują sposobu wszczęcia postępowania, ustalenie w tym zakresie powinno nastąpić w wyniku wykładni przepisów[42]. Wobec powyższego, gdy norma prawa materialnego *expressis verbis* nie przesądza, czy sprawa winna być podjęta na wniosek, czy z urzędu, przyjmuje się, że gdy przedmiotem jest przyznanie uprawnienia – postępowanie oparte jest na zasadzie skargowości, zaś gdy przedmiotem jest nałożenie obowiązku – postępowanie wszczynane jest z urzędu[43].

Praktyczne stosowanie właściwej taryfy w rozliczeniach z odbiorcami jest obowiązkiem, a nie tylko uprawnieniem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego[44]. Jednocześnie strona ma interes (roszczenie) w wydaniu takiego aktu administracyjnego. Na gruncie u.z.z.w. dochodzi zatem do specyficznej sytuacji, w której obowiązek i roszczenie mogą wzajemnie przez siebie przenikać.

Jeżeli chodzi o ustalenie charakteru prawnego taryfy tymczasowej, to właściwe odczytanie przepisu art. 24c ust. 4 u.z.z.w. prowadzi do wniosku, że taryfa tymczasowa jest decyzją związaną. Istnieje bowiem szereg argumentów wskazujących na to, że ustawodawca nie zdecydował się na pozostawienie organowi regulacyjnemu uznaniowości w zakresie rozstrzygnięcia o po-

42 A. Matan [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, *Komentarz do art. 1–103*, wyd. III, red. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010.

43 Por.: wyrok NSA z dnia 25 października 2006 r., II OSK 1257/05, LEX nr 289253; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 października 2007 r., II SA/Bk 471/07, LEX nr 366755.

44 Patrz art. 26 ust. 1 w zw. z art. 29 u.z.z.w.

trzebie wydania decyzji taryfowej (tymczasowej)[45]. Dyskusyjna jest natomiast kwestia „procesu" dochodzenia do określenia wysokości taryfy tymczasowej. Zwrot „organ regulacyjny określa, w drodze decyzji, tymczasową taryfę [...]" świadczy o tym, że wolą ustawodawcy nie było pozostawienie organowi regulacyjnemu uznania co do wydania rozstrzygnięcia, a uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej instytucję taryfy tymczasowej nie dostarcza wniosków przeciwnych. Organ regulacyjny jest uprawniony do interpretacji przesłanek wydania decyzji, którymi są ekonomiczne wykonywanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa, wypadkową których powinna być właściwa wysokość taryfy (cen i stawek opłat).

## 5. Praktyczne wykorzystanie instytucji taryfy tymczasowej przez organy regulacyjne – uwagi na tle przeprowadzonych badań

Pierwszy, 3-letni okres taryfowy, w którym decyzje taryfowe zatwierdzane były w nowym reżimie prawnym przez właściwego dyrektora RZWG, rozpoczynał się od 1 stycznia 2018 r. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej[46] taryfy obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy zachowywały moc przez okres 180 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zostało zobowiązane do przygotowa-

45 Na temat charakteru prawnego decyzji taryfowych por. M. Perkowski, *Charakter prawny decyzji taryfowej w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2025, nr 1, s. 27–28.

46 Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2180).

nia i przekazania organowi regulacyjnemu nowych wniosków o zatwierdzenie taryfy w terminie 90 dni przed upływem 180 dni liczonych od dnia 1 stycznia 2018 r.

Z praktycznego punktu widzenia w tzw. pierwszym okresie taryfowym zarówno Izba Gospodarcza, jak i przedsiębiorstwa z branży wodociągowo-kanalizacyjnej nie obserwowali wzmożonej liczby sporów z organem regulacyjnym. Wnioski przedsiębiorstw były rozpatrywane pozytywnie w znakomitej większości przypadków. Społeczny problem związany z brakiem zatwierdzania taryf[47] pojawił się wraz z tzw. drugim okresem taryfowym, który rozpoczynał się co najmniej od 2021 r. W związku z tym dobór próby ograniczono do okresu 1 stycznia 2021 r. – 1 stycznia 2024 r. (okres 3 lat).

W nawiązaniu do powyższego, w ramach przygotowanego opracowania wystąpiono w trybie uzyskania informacji publicznej do właściwych dyrektorów RZGW (będących wyłącznie właściwymi do wydania taryfy tymczasowej w pierwszej instancji) z następującymi pytaniami:

– Ile (liczbowo) ogółem postępowań administracyjnych z wniosków przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych o zatwierdzenie taryfy zostało skutecznie wszczętych i toczyło się przed tutejszym organem w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 1 stycznia 2024 r., w tym:

a) W stosunku do ilu (liczbowo) postępowań wydano w pierwszej instancji rozstrzygnięcie (niezależnie od tego, czy stało się ostateczne) w postaci decyzji zatwierdzającej taryfę w drodze decyzji (art. 24c ust. 2 u.z.z.w.)?

47 W zakresie problematyki związanej ze sporami organów regulacyjnych z przedsiębiorstwami, por. M. Perkowski, *Sądowa weryfikacja decyzji taryfowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2023, nr 8, s. 31.

b) W stosunku do ilu (liczbowo) postępowań wydano w pierwszej instancji rozstrzygnięcie (niezależnie od tego, czy stało się ostateczne) w postaci odmowy, w drodze decyzji, zatwierdzenia taryfy oraz nałożono obowiązek w tej decyzji, w terminie w niej określonym, na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedłożenia poprawionego projektu taryf (art. 24c ust. 3 u.z.z.w.)?
c) W stosunku do ilu (liczbowo) postępowań wydano w pierwszej instancji rozstrzygniecie (niezależnie od tego, czy stało się ostateczne) w postaci decyzji – taryfy tymczasowej (art. 24c ust. 4 u.z.z.w.)?
d) Czy postępowania w przedmiocie wydania decyzji dotyczącej taryfy tymczasowej (punkt c) były wszczynane przez organ z urzędu?

Powyższe pytania mają charakter ogólny i zostały opracowane na potrzeby niniejszego artykułu. Sposób ich sformułowania był podyktowany dwiema okolicznościami, tj. ustaleniem ogólnego zakresu wykorzystania instytucji taryfy tymczasowej, przy jednoczesnym sformułowaniu pytań w sposób uniemożliwiający organowi regulacyjnemu powołanie się na przesłankę odmowy wydania informacji publicznej z uwagi na konieczność udostępnienia informacji przetworzonej[48].

Na wniosek o udzielenie informacji publicznej odpowiedziało 11 RZGW, co pozwoliło na przedstawienie wyników ankiety w formie poniższej tabeli.

48 Por. art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

| RZGW | Postępowania w okresie 1.01.2021 – 1.01.2024 | Decyzja zatwierdzająca – art. 24c ust. 2 | Decyzja odmawiająca zatwierdzenia – art. 24c ust. 3 | Decyzja określająca taryfę tymczasową – art. 24c ust. 4 | Wszczęcie postępowania z urzędu | Wszczęcie postępowania na wniosek |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Białystok | 310 | 195 | 104 | 0 | 0 | 0 |
| Bydgoszcz | 166 | 95 | 67 | 0 | 0 | 0 |
| Gdańsk | 431 | 240 | 174 | 0 | 0 | 0 |
| Gliwice | 303 | 183 | 110 | 0 | 0 | 0 |
| Kraków | 465 | 260 | 200 | 0 | 0 | 0 |
| Lublin | 373 | 275 | 98 | 0 | 0 | 0 |
| Poznań | 333 | 264 | 151 | 0 | 0 | 0 |
| Rzeszów | 301 | 211 | 63 | 0 | 0 | 0 |
| Szczecin | 302 | 114 | 163 | 0 | 0 | 0 |
| Warszawa | 451 | 432 | 220 | 0 | 0 | 0 |
| Wrocław | 531 | 243 | 293 | 1 | 1 | 0 |

Z powyższego można wyprowadzić dwa zasadnicze wnioski:

a) suma poszczególnych decyzji[49] (w ramach danego RZGW[50]) zatwierdzających taryfę i decyzji odmawiających zatwierdzenia

49 Należy poczynić zastrzeżenie, że może istnieć sytuacja, w której przedsiębiorstwo inicjuje postępowanie administracyjne, następnie zaś cofa wniosek i dochodzi do umorzenia postępowania administracyjnego, które jest wliczane przez organ do ogólnej sumy wszczętych postępowań administracyjnych. Ewentualna skala takich zdarzeń nie była przedmiotem analizy i wymagałaby dodatkowych badań w celu uzyskania informacji przetworzonej.

50 Wyjątkiem jest RZGW Warszawa – gdzie na łączną sumę 452 wszczętych postępowań w analizowanym okresie suma decyzji zatwierdzających taryfę i odmawiających zatwierdzenia wynosi 652 oraz RZGW Wrocław – gdzie na łączną

taryfy jest mniejsza niż łączna liczba postępowań wszczętych w przedmiocie zatwierdzenia taryfy – wobec tego uzasadnione jest postawienie hipotezy, że nie wszystkie decyzje odmawiające zatwierdzenia taryfy zostały skutecznie poprawione przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, co jednak nie skutkowało wydaniem taryf tymczasowych;

b) organy regulacyjne nie wszczynały (na wniosek) postępowań w przedmiocie wydania taryfy tymczasowej, a przez okres od 1 stycznia 2021 r. do 1 stycznia 2024 r. została wydana jedna decyzja (przez dyrektora RZGW we Wrocławiu) określająca taryfę tymczasową i postępowanie w tym przedmiocie zostało wszczęte z urzędu.

W celu uzyskania precyzyjnego obrazu analizowanej sytuacji należałoby poddać szczegółowej analizie setki postępowań administracyjnych toczących się w ramach poszczególnych RZGW, które kończyły się wydaniem decyzji odmownej. Następnie zaistniałaby potrzeba ustalenia, czy w wyniku ich wydania przedsiębiorstwa skutecznie poprawiły wniosek taryfowy – zgodnie z nakazami wynikającymi z decyzji odmownej.

Zasygnalizowania wymaga fakt, że do końca 2020 r. taryfy tymczasowe były wydawane m. in. przez dyrektora RZGW w Warszawie[51]. Postępowania w tym przedmiocie nie były wszczynane na wniosek strony lub z urzędu. Decyzja w opisanych sprawach

sumę 531 wszczętych postępowań w analizowanym okresie suma decyzji zatwierdzających taryfę i odmawiających zatwierdzenia wynosi 536.

51 Por.: decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 03 stycznia 2019 r., sygn. WA.RET.070.1.279.7.2018; decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 09 stycznia 2019 r., sygn. WA.RET.070.1.266.4.2019; decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 21 grudnia 2018 r., sygn. WA.RET.070.1.373.4.2018; decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. WA.RET.070.1.409.3.2018; decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. WA.RET.070.1.433.4.2018; decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 21 grudnia 2018 r., sygn. WA.RET.070.1.259.3.2018.

zapadała jako rodzaj rozstrzygnięcia na skutek braku skutecznego poprawienia wniosku taryfowego zgodnie z wymaganiami określonymi w decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy.

## 6. Podsumowanie

Taryfa tymczasowa, poza sporadycznymi wypadkami, nie jest rozstrzygnięciem często stosowanym przez organy regulacyjne. Przyczyna takiego stanu rzeczy nie została jeszcze wnikliwie zbadana. Być może okoliczność, iż przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne skutecznie poprawiają wnioski taryfowe i realizują nałożone obowiązki zawarte w decyzjach odmawiających zatwierdzenia taryfy powoduje, że wydanie taryfy tymczasowej staje się zbędne. Jeżeli nawet przyjąć takie założenie, to zastanawiający pozostaje jednak fakt, iż w pierwszym kwartale 2022 r. ponad 70% przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych zanotowało straty w działalności[52]. Takie zjawisko nie było obserwowane wcześniej w branży wodociągowo-kanalizacyjnej

Precyzyjne ustalenie powyższej kwestii wymaga przeprowadzenia szczegółowych i obszernych badań jakościowych. Niemniej, skoro WSA w Warszawie od 2021 r. rozpoznaje dziesiątki skarg na decyzje organu regulacyjnego drugiej instancji utrzymującego w mocy decyzje odmawiające zatwierdzenia taryfy, zasadnym jest twierdzenie, że nie wszystkie wnioski taryfowe są skutecznie poprawiane. Przedsiębiorstwa, nie otrzymując taryf tymczaso-

52 Por. analizę zagadnienia dostępną na stronach Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie. Izba przeprowadziła ankietę wśród przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych w 2022 r. Na 204 przedsiębiorstwa, które wypełniły ankietę, stratę na działalności wod.-kan. w 1. kwartale 2022 roku poniosło 70% przedsiębiorstw, https://www.igwp.org.pl/straty-w-dzialalnosci-przedsiebiorstw-wod-kan-za-i-kwartal-2022-roku/ [dostęp: 9.03.2025 r.].

wych, decydują się na wejście w spór z organem i zaskarżenie jego rozstrzygnięć. Ustalenie przyczyny stosowania instytucji taryfy tymczasowej w tak niewielkim zakresie pozostaje zatem kwestią otwartą.

W niniejszym artykule wykazano, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne posiada roszczenie do organu regulacyjnego o wydanie taryfy, a taryfa tymczasowa powinna pełnić przy tym funkcję zabezpieczającą. W związku z tym, że prawo materialne nie może sankcjonować stanu, w którym przedsiębiorstwo pomimo nieskutecznego poprawienia projektu taryfy otrzyma od regulatora decyzję odmawiającą zatwierdzenia taryfy i jednocześnie nie otrzyma ochrony tymczasowej, to należy postulować, że w pewnych ściśle określonych okolicznościach faktycznych stronie postępowania będzie przysługiwać również niezależne roszczenie o wydanie taryfy tymczasowej.

W obecnej sytuacji geopolitycznej działalność gospodarcza w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym nie powinna być prowadzona na podstawie stawek taryfowych ustalonych i zatwierdzonych kilka lat przed złożeniem wniosku taryfowego.

Wyrażam pogląd, że strona postępowania powinna mieć prawo do uzyskania taryfy tymczasowej w sytuacji, w której organ regulacyjny po weryfikacji poprawionego projektu taryfy lub uzasadnienia rozstrzyga o odmowie zatwierdzenia taryfy. Wobec powyższego, decyzja administracyjna w przedmiocie określenia taryfy tymczasowej powinna być wydana jako rodzaj rozstrzygnięcia, które zapada na skutek stwierdzenia braku skutecznego wykonania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków nałożonych decyzją organu regulacyjnego. Rozstrzygnięcie winno zapaść w postępowaniu administracyjnym wywołanym złożeniem poprawionego projektu taryfy lub uzasadnienia w ramach wykonania obowiązków nałożonych decyzją odmowną.

Jednakże należy hipotetycznie dopuścić do wystąpienia sytuacji, w której taryfa tymczasowa będzie stanowić:

a) rozstrzygnięcie, które organ regulacyjny wyda po ewentualnym wszczęciu z urzędu odrębnego postępowania na skutek wydania przez organ regulacyjny „drugiej" decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy;
b) rozstrzygnięcie, które organ regulacyjny ma obowiązek wydać na wniosek strony w wyjątkowej sytuacji, która wynikałaby z faktu, iż organ regulacyjny wydałby „drugą" decyzję odmowną i jednocześnie nie wszczął z urzędu postępowania w przedmiocie określenia taryfy tymczasowej;
c) rozstrzygniecie reformatoryjne wydane przez organ drugiej instancji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w wypadku wniesienia odwołania przez jedną ze stron postępowania od decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy.

Jeżeli uznać za trafną hipotezę, iż taryfa tymczasowa jest jedynie rodzajem rozstrzygnięcia, które zapada w wyniku braku skutecznego poprawienia projektu taryfy lub uzasadnienia, to istnieje ryzyko, że akt administracyjny wydany w wyżej opisanych stanach prawno-faktycznych mógłby zostać zakwestionowany na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W takim wypadku wydanie przez organ drugiej decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy nie posiada wyraźnej podstawy prawnej.

Analiza treści art. 24c ust. 3 i 4 u.z.z.w. doprowadziła również do wniosku, iż brak jest podstawy prawnej do wydania przez organ regulacyjny tzw. drugiej decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy wraz z jednoczesnym nałożeniem na przedsiębiorstwo tych samych lub nowych obowiązków[53].

53 Por. art. 110 § 1 k.p.a., który stanowi, że „organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej".

W obecnym kształcie art. 24c ust. 4 u.z.z.w. wyklucza wszczęcie postępowania na wniosek. Jeżeli w wyniku postępowania administracyjnego toczącego się w przedmiocie oceny „wykonania" nakazów zawartych w decyzji odmownej nie dochodzi do wydania taryfy tymczasowej, to przedsiębiorstwo – jako operator infrastruktury krytycznej – jest potencjalnie narażone na straty bilansowe i dalsze negatywne konsekwencje z tym związane. Remedium na powyższy stan jest wniosek *de lege ferenda*[54], który sprowadza się do konieczności nowelizacji art. 24 u.z.z.w. poprzez dodanie do treści tego przepisu ustępu $4^1$ o treści: „Przedsiębiorstwo może złożyć do organu regulacyjnego wniosek o wydanie taryfy tymczasowej w sytuacji nieokreślenia przez organ regulacyjny taryfy tymczasowej w trybie, o którym mowa w art. 24c ust. 4". Istnienie takiej regulacji właściwie zabezpieczy interes majątkowy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Końcowo, przeprowadzone analizy statystyczne uprawniają do wyprowadzenia wniosku, iż brak określania przez regulatora taryf tymczasowych w latach 2021–2024 (poza jednym przypadkiem) jest wynikiem istnienia swoistej patologii w administracji, która doprowadziła szereg przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych do zapaści finansowej, szeroko opisywanej w przestrzeni publicznej w ostatnich kilku latach.

54 W dniu 10 stycznia 2025 r. na stronie Rządowego Centrum Legislacji ukazał się projekt nowelizujący u.z.z.w., numer z wykazu: UD48. Analiza propozycji projektodawcy prowadzi do wniosku, że instytucja taryfy tymczasowej ma zostać uchylona. Przyczyną takiego rozwiązania ma być uchylenie w całości art. 24c u.z.z.w. (por. s. 9 uzasadnienia projektu), https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12393351/katalog/13104895#13104895 [dostęp: 10.01.2025 r.].

## Streszczenia


### Taryfa tymczasowa w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków

Taryfa tymczasowa jest rozstrzygnięciem bardzo rzadko stosowanym przez organ regulacyjny. Przyczyna takiego stanu rzeczy nie została jeszcze zbadana. Celem taryfy czasowej jest „zabezpieczenie" przez określony czas podstawowego roszczenia przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w przedmiocie wydania decyzji taryfowej. Zamierzeniem artykułu jest próba określenia istoty, charakteru prawnego oraz przesłanek i trybu, w którym taryfa tymczasowa powinna zostać wydana przez organ regulacyjny. W artykule oceniono praktyczne wykorzystania tej instytucji. Końcowo, został zaprezentowany wniosek *de lege ferenda* odnoszący się do proponowanego sposobu nowelizacji przepisu art. 24c ust. 4 u.z.z.w., który w pełni uwzględniałby interes przedsiębiorcy.


**Słowa kluczowe:** taryfa tymczasowa, organ regulacyjny, przedsiębiorca, zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, decyzja związana.


### The temporary tariff for collective water supply and sewage disposal

The temporary tariff is an arrangement very rarely used by the regulator. The reason for this has not yet been investigated. The purpose of a temporary tariff is to secure, for a certain period of time, the basic claim of the water and sewerage company regarding the tariff decision. The intention of the article is to determine the essence, legal nature, and prerequisites and procedure under which a temporary tariff should be issued by the regulatory authority. The article evaluates the practical uses

of this institution. Finally, a *de lege ferenda* proposal is offered, referring to the proposed method of amending the provision of Article 24c, paragraph 4, of the Collective Water Supply and Collective Sewage Disposal Act, which would fully take into account the interests of the entrepreneur.

**Keywords:** temporary tariff, regulator, entrepreneur, water supply and sewage disposal, related decision.

## Literatura

Bandarzewski K., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2007.

Bigo T., *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1936, nr 4.

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

Dalkowska A., *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 3.

Dzwonkowski H., *Ordynacja Podatkowa*, Warszawa 2011.

Jakubecki A. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. II, Warszawa 2019.

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.

Kieres L. [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, wyd. 2, t. 8B, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.

Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000.

Kisielowska M., *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis. Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, Wrocław 2021.

Kociubiński J. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I (art. 1–89), red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012.

Kosikowski C., *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992.

Matan A. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, *Komentarz do art. 1–103*, wyd. III, red. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010.

Michalski P., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2022.

Perkowski M., *Charakter prawny decyzji taryfowej w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2025, nr 1.

Perkowski M., *Sądowa weryfikacja decyzji taryfowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2023, nr 8.

Stachurski W. [w:] *Ordynacja podatkowa*, t. I, *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119 zzk. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, 2024, https://sip.lex.pl/openlex.

Szydło M. [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz do art. 1*, Warszawa 2008.

Tabernacka M., Giełda M., *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020.

Urban D., Urbanek P., *Elementy makro- i mikroekonomii* [w:] *Ekonomia finanse prawo gospodarcze. Podręcznik dla sędziów i prokuratorów*, Łódź–Lublin 2015.

Zawistowski D. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IV, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021.

Zięty J., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2012.

**Daniela Wybrańczyk**
dr nauk prawnych, adiunkt na Uniwersytecie SWPS, radca prawny, ekspert ds. legislacji, zatrudniona w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu, specjalistka w zakresie prawa cywilnego materialnego i prawa cywilnego procesowego, członkini Zespołu Doradczego przy Ministrze Sprawiedliwości, członkini Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Rodzinnego
ORCID: 0000-0001-6961-5474

**Daniela Wybrańczyk**

# Ochrona „strony słabszej” w rozwodach pozasądowych[1]

## 1. Wprowadzenie

Aktualnie w Europie dostrzegalna jest tendencja do liberalizacji postępowań rozwodowych, co wyraża się m.in. we wprowadzaniu przepisów umożliwiających rozwiązanie małżeństwa poza sądem. W polskiej doktrynie prawniczej również omawiana jest potrzeba uregulowania rozwodów pozasądowych. Jedną z propozycji jest przyznanie notariuszom kompetencji do rozwiązania małżeństwa[2].

1 Artykuł został złożony do publikacji przed wpisaniem projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-rodzinny-i-opiekunczy-oraz-niektorych-innych-ustaw6 [dostęp: 15.05.2025 r.].

2 B. Bugajski, *Autonomia woli małżonków w zakresie sposobu rozwiązania małżeństwa przez rozwód na tle porównawczym*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2021, nr 4, s. 749 i n.; D. Wybrańczyk, *Rozwód przed notariuszem – czy nadszedł czas na zmiany?*, „Rejent” 2023, nr 12, s. 36 i n.; A. Bieranowski, *Rozłączenie małżonków – rozważania na temat notarialnego rozwodu i separacji*, „Rejent” 2024, nr 2, s. 60 i n.; por. też M. Walasik, *Kształtowanie zakresu ochrony prawnej udzielanej przez notariuszy*, „Monitor Prawniczy” 2024, nr 10, s. 590 i n., który podaje, że sądownictwo powszechne jest obecnie dotknięte strukturalnym kryzysem, którego przejawem jest również stan przeciążenia sądów rozpoznawanymi spra-

Rozważane jest także przyznanie jej kierownikom USC[3]. Wprowadzenie rozwodu pozasądowego ma wiele zalet, ale ma też wady. Wśród wad można wymienić powstanie ryzyka, że taki model rozwiązania małżeństwa będzie godzić w dobro i interesy małżonka słabszego, a także skłaniać małżonków do podejmowania pochopnych decyzji w zakresie rozwiązania związku małżeńskiego[4]. Próbą zapobieżenia takim przypadkom mogłoby być wprowadzenie przez ustawodawcę odpowiednich instrumentów chroniących (zabezpieczających) stronę słabszą. Ochronę jednego z małżonków jako strony słabszej należy odróżnić od ochrony małżeństwa, o której stanowi art. 18 Konstytucji RP. Zwrócenie uwagi na ten aspekt jest jednakże istotne, ponieważ ewentualne wątpliwości konstytucyjne dotyczące wprowadzenia rozwodów pozasądowych mogłyby powstać m.in. w związku z brakiem odpowiedniej ochrony

wami, co wpływa na sprawność postępowań sądowych i stoi na przeszkodzie zapewnieniu stronom standardu odpowiadającego gwarancjom wynikającym z konstytucyjnej zasady prawa do sądu. W ocenie autora uzasadnia to poszukiwanie alternatywnych rozwiązań pozwalających na przeniesienie niektórych kategorii spraw cywilnych do właściwości innych organów niż sądy. Do grona takich organów należą przede wszystkim notariusze, „którzy zostali powołani do udzielania ochrony prawnej przez dokonywanie różnego rodzaju czynności notarialnych". Autor omawia problematykę potencjalnego poszerzenia zakresu tej ochrony przy uwzględnieniu ustrojowych, konstytucyjnych i unijnych uwarunkowań działania notariatu. Co prawda nie odnosi się bezpośrednio do rozwodów pozasądowych, ale wskazuje, że: „w sprawach, których rozstrzyganie należy do zakresu wymiaru sprawiedliwości, czynności notarialne mogą być wykonywane jedynie wtedy, gdy wszystkie zainteresowane osoby dobrowolnie wyrażą zgodę na uzyskanie ochrony prawnej w postępowaniu prowadzonym przed notariuszem jako organem, który nie jest sądem".

3 D. Wybrańczyk, *Rozwód pozasądowy – przed notariuszem czy przed kierownikiem USC?* (tekst skierowany do publikacji).

4 Na ten aspekt wskazuje np. J. Wierciński, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2013, nr 4, s. 140, który jednak akcentuje głównie słabość wyrażającą się w niekorzystnych ekonomicznie skutkach rozwiązania małżeństwa. Autor podaje przykład małżonka, który poświęcił swoją karierę i potencjał zawodowy, żeby dbać o rodzinę.

słabszego małżonka (ale nie w odniesieniu do samej koncepcji rozwodu bez udziału sądu[5]). Z tego też powodu w dalszych wywodach zaprezentowano głównie propozycje rozwiązań prawnych, które mogą poprawiać sytuację małżonka słabszego lub przynajmniej w pewien sposób go ochronić i ograniczyć niekorzystne dla niego skutki rozwodu. Naturalnie jednak instrumenty ochrony słabszego małżonka częściowo pokrywają się i przeplatają z instrumentami służącymi do ochrony trwałości małżeństwa.

Proponowane rozwiązania są jedynie przykładowe, do ustawodawcy należy wybór tych, które powinny zostać przyjęte w polskim prawie. Niecelowe jest wprowadzenie wszystkich omawianych instrumentów, ponieważ istotnie ograniczałoby to uzyskanie rozwodu pozasądowego, a w konsekwencji było sprzeczne z celem proponowanych zmian[6]. Należy założyć, że w omawianym zakresie ustawodawca powinien interweniować *a priori* i konieczne jest wypracowanie rozwiązań chroniących stronę słabszą już na etapie przygotowywania projektu przepisów regulujących rozwody pozasądowe. W stosunkach rodzinnych ochrona *a posteriori* mogłaby być niewystarczająca. Nie może też budzić wątpliwości, że kwestia ochrony osoby słabszej, pomimo tego, iż „należy do sfery moralności", powinna być ujmowana również jako problem legislacyjny[7].

Przed omówieniem instrumentów ochronnych należy pokrótce odnieść się do proponowanych czynności związanych z rozwodem

5 Szerzej na ten temat zob. D. Wybrańczyk, *Rozwód pozasądowy a Konstytucja RP* (tekst przyjęty do publikacji w „Kwartalniku Prawa Prywatnego"); zob. też B. Bugajski, *Konstytucyjne uwarunkowania wprowadzenia do prawa polskiego pozasądowego rozwodu za porozumieniem małżonków*, „Rejent" 2024, nr 11, s. 110 i n.

6 Nie wydaje się też celowe ograniczenie dopuszczalności rozwodu po to, aby małżeństwo było utrzymywane w wypadku jego rozpadu.

7 E. Łętowska, *Ochrona „słabszych" uczestników obrotu jako problem legislacyjny*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 1982, t. XXIX, 7, s. 115.

pozasądowym. Można postulować, aby w pierwszej kolejności notariusz/kierownik USC pouczał małżonków zamierzających się rozwieść o tym, kiedy następuje zupełny i trwały rozkład pożycia stanowiący pozytywną przesłankę rozwodu, a ponadto jakie są warunki uzyskania pozasądowego rozwodu (na tym etapie dochodziłoby np. do weryfikacji, czy małżonkowie wychowują małoletnie dzieci). Stwierdzenie istnienia pozytywnej przesłanki rozwodu i wykluczenie przeszkód uniemożliwiających skorzystanie z rozwodu pozasądowego następowałyby na podstawie oświadczeń małżonków składanych osobiście przed notariuszem/kierownikiem USC[8]. Ponadto małżonkowie byliby informowani (pouczani) o majątkowych i niemajątkowych skutkach rozwiązania małżeństwa. Potwierdzenie dopuszczalności rozwodu pozasądowego i udzielenie małżonkom stosownych pouczeń rozpoczynałyby tzw. czas do namysłu[9], po którego upływie małżonkowie składaliby zgodne oświadczenia woli o rozwiązaniu małżeństwa.

Niezależnie od konieczności ochrony małżonka słabszego, na tle propozycji wprowadzenia rozwodów pozasądowych pojawia się problem ochrony małoletnich dzieci jako podmiotów słabszych[10]. Szersza analiza tego zagadnienia wykracza jednak poza ramy artykułu. Ponadto wydaje się, że osiągnięto konsensus co do tego, że rozwód pozasądowy byłby dostępny tylko dla

8 Ewentualna sprzeczność rozwodu z zasadami współżycia społecznego nie byłaby oceniana, ale w przypadkach wątpliwych małżonkowie nadal mieliby możliwość skorzystania z drogi sądowej (o czym niżej).

9 Zob. D. Wybrańczyk, *„Czas do namysłu" w kontekście propozycji wprowadzenia rozwodu pozasądowego* (tekst skierowany do publikacji).

10 W wypadku dzieci standardy ich ochrony prawnej wyznacza „klauzula dobra dziecka"; zob. np. K. Flaga-Gieruszyńska, *Ochrona dobra dziecka w postępowaniu odrębnym w sprawach małżeńskich* [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016, s. 905 i n.

„małżeństw bezdzietnych"[11]. Wcześniej wyraziłam pogląd, że pozasądowe rozwiązanie małżeństwa powinno być dopuszczalne wyłącznie dla małżonków, którzy nie mają (żadnych) małoletnich dzieci oraz, iż można również wyłączyć jego dopuszczalność, jeżeli kobieta byłaby w ciąży[12]. W tym zakresie należy doprecyzować, że małżonkowie nie powinni być nie tylko rodzicami wspólnych małoletnich dzieci, co odpowiadałoby treści art. 56 § 2 KRO, ale także nie powinni wspólnie wychowywać innych dzieci (np. jednego z małżonków albo poddanych ich opiece[13]), co byłoby związane z rezygnacją z oceny negatywnych przesłanek rozwodowych (w postaci sprzeczności z zasadami współżycia społecznego[14])[15].

11 Zob. T. Pietryga, *Szybki rozwód, znak naszych czasów. Tylko czy to dobrze?*, „Rzeczpospolita" z 18.06.2024 r., https://www.rp.pl/opinie-prawne/art40648181-tomasz-pietryga-szybki-rozwod-znak-naszych-czasow-tylko-czy-to-dobrze [dostęp: 01.12.2024 r.]; por. B. Bugajski, *Autonomia woli*..., *op. cit.*, s. 789; A. Bieranowski, *Rozłączenie małżonków*..., *op. cit.*, s. 100-101. Zob. też Stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Rodzinnego dotyczące założeń kierunkowych prac Zespołu problemowego ds. reformy przepisów o rozwiązaniu małżeństwa w zakresie pozasądowego rozwiązania małżeństwa, https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/stanowiska-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-rodzinnego [dostęp: 28.02.2025 r.].

12 D. Wybrańczyk, *Rozwód przed*..., *op. cit.*, s. 81, przypis nr 56.

13 Zgodnie z art. 146 KRO opiekę sprawuje opiekun. Sąd może jednak powierzyć małżonkom wspólne sprawowanie opieki nad dzieckiem.

14 Dyspozycją art. 56 § 2 KRO stanowiącego o „wspólnych małoletnich dzieciach małżonków" nie zostały objęte pełnoletnie dzieci stron, chociażby wymagały opieki faktycznej rodziców, małoletnie dzieci jednego z małżonków, chociażby rozwodzący się małżonkowie wychowywali je wspólnie, i małoletnie dzieci faktycznie wychowywane przez rozwodzących się małżonków, jeśli dzieci te nie zostały przez nich przysposobione, w tym dzieci wychowywane w rodzinie zastępczej prowadzonej przez małżonków. Trzeba jednak pamiętać, że dobro tych dzieci, podobnie jak dzieci nienarodzonych, może być aktualnie chronione ze względu na zasady współżycia społecznego (art. 56 § 2 *in fine* KRO).

15 Jednakże warto zauważyć, że w państwach, w których dopuszczalny jest rozwód pozasądowy dla małżonków będących rodzicami małoletnich dzieci, stosowane są też inne mechanizmy kontrolne. Jak podaje B. Bugajski, *Autonomia woli*..., *op. cit.*, s. 789, sprowadzają się one w zasadzie do powierzenia oceny porozumień małżonków innym niż sąd organom ochrony prawnej (np. prokuratorowi).

W wypadku małżonków, którzy nie wychowują wspólnie dzieci, zasada ochrony małoletnich przed skutkami rozwodu nie znajduje zastosowania, dlatego zakres autonomii małżonków w ramach rozwiązania małżeństwa może być szerszy. Oznacza to, że rozwód pozasądowy byłby jednak dopuszczalny dla małżeństw, w których jeden z małżonków został rodzicem nowonarodzonego dziecka pozamałżeńskiego albo małoletnie dziecko jednego z małżonków jest wychowywane przez inne osoby.

## 2. Pojęcie „strony słabszej" i jej ochrona

Ochrona małżonka słabszego w przypadku wprowadzenia rozwodu pozasądowego stanowi realizację ogólnej dyrektywy „ochrony słabszych"[16]. Ochrona osób słabszych polega na zapewnieniu takim podmiotom instrumentów prawnych spełniających funkcję czynnika kompensującego ich „słabości" przez udzielenie im odpowiedniego wsparcia w celu „wyrównania" pozycji stron stosunku prawnego, a zatem realizację postulatu równości stron stosunków

16 Zob. E. Łętowska, *Wirtualizacja sądowej ochrony słabszych* [w:] *Ochrona strony…*, *op. cit.*, s. 74 – zdaniem autorki „ochrona słabszych" w prawie i za pomocą prawa istniała i istnieje zawsze. Spór dotyczy jedynie tego, kogo, jakimi środkami i jak intensywnie należy chronić; o pojęciu „osoby słabszej" zob. M. Safjan, P. Mikłaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyrównawczego*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 6, s. 32 i n. – autorzy wskazują, że uznanie określonych osób za słabsze może wiązać się z ich przynależnością do określonej grupy społecznej czy z faktycznym pozostawaniem danej osoby w pewnej specyficznej sytuacji, specyficznym układzie personalnym, tworzącym *de facto* słabszą pozycję wobec innych. Podkreślają, że nie istnieje wyczerpująca uniwersalna definicja osób słabszych, ponieważ cecha „słabości" zależy od kontekstu społecznego, od tradycji cywilizacyjnych, kulturowych, religijnych czy od uwarunkowań historycznych. Prezentują też metody ochrony osób słabszych (s. 36 i n.); na wzrost zainteresowania ochroną „podmiotu słabszego" zwraca również uwagę E. Rott-Pietrzyk, *Aksjologia leżąca u podstaw ochrony strony słabszej (agenta) w stosunkach profesjonalnych (na przykładzie sprawy Lexitor i Rigall),* „Państwo i Prawo" 2022, nr 11, s. 5 i n.

cywilnoprawnych. Rozumienie „słabości" stale ewoluuje, ale nie budzi wątpliwości, że ochrona ta powinna być realna.

Zasadność ochrony słabszej strony stosunku prawnego wynika m.in. ze spostrzeżenia, że choć obecnie status prawny stron stosunków cywilnoprawnych jest formalnie równy, w praktyce ze względu na cechy osobiste (wiedza, doświadczenie) oraz status majątkowy nie są one swobodne w takim samym stopniu w analizie swojej sytuacji prawnej. Ochrona słabszej strony stosunku prawnego realizuje zatem postulat szerszej niż tylko formalna ochrony stron stosunku prawnego. Oznacza to, że ochrona słabszej strony zmierza głównie do realizacji pełnej równości stron stosunków cywilnoprawnych.

Ochrona podmiotu słabszego jest realizowana z inną intensywnością w poszczególnych gałęziach prawa, w tym różnych aspektach i względem odmiennych podmiotów[17]. Jednym z często omawianych w literaturze przykładów strony słabszej jest konsument[18]. Na tym tle wskazuje się, że początkowo ochronę przyznawano każdej jednostce, którą można było uznać za słabszą na podstawie przesłanek o charakterze subiektywnym, ustalanych

17 Przykładowo na tle postępowania cywilnego wskazuje się, że ochrona strony słabszej polega na udzielaniu pouczeń, a celowość tego działania występuje wówczas, gdy czynności podejmowane są przez osobę nieporadną lub niemającą dostatecznej znajomości prawa; zob. T. Zembrzuski, *Pouczanie strony występującej w procesie cywilnym bez zawodowego pełnomocnika co do wnoszenia środków zaskarżenia* [w:] *Ochrona strony…*, *op. cit.*, s. 844.

18 Zob. np. W.J. Kocot, *Przedkontraktowe obowiązki informacyjne przedsiębiorcy w umowach zawieranych z konsumentami przez Internet* [w:] *Ochrona strony…*, *op. cit.*, s. 549 i n.; M. Jagielska, *Środki ochrony słabszej strony umowy w umowach zawieranych na odległość (uwagi na tle ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumentów)* [w:] *Ochrona strony…*, *op. cit.*, s. 581 i n.; K. Górecka, *Ochrona konsumenta usług bankowych jako słabszej strony stosunku prawnego na przykładzie wybranych uprawnień* [w:] *Ochrona strony…*, *op. cit.*, s. 625 i n.; K. Weitz, *Nowe rozwiązania dotyczące ochrony słabszej strony stosunku prawnego w Rozporządzeniu Bruksela Ia* [w:] *Ochrona strony…*, *op. cit.*, s. 785.

indywidualnie *ad casum* i *ex post*. Obecnie można mówić o ochronie kategorialnej i uprzedniej, w tym znaczeniu, że podmiot jest chroniony, jeżeli spełnia z góry (*ex ante*) określone kryteria, a podleganie ochronie nie zależy od indywidualnej sytuacji podmiotu i arbitralnej oceny organu orzekającego. W tym modelu nie ma normatywnie wyodrębnionej kategorii korzystającej ze wzmocnionej ochrony; w konsekwencji, z określonych środków ochrony może skorzystać każdy, kto znajduje się w sytuacji opisanej daną normą, po spełnieniu określonych przesłanek pozwalających na uznanie danej osoby za słabszą stronę kontraktu (choć nie zawsze jest to wyraźnie dookreślone). Tymi przesłankami są najczęściej rażąca nierównowaga stron umowy lub/i pozostawanie w zależności różnego rodzaju od drugiej strony[19]. Zawarcie małżeństwa nie jest umową w klasycznym rozumieniu prawa cywilnego[20], jednak sytuacja pozostawania w zależności od drugiej osoby może dotyczyć także jednego z małżonków i w tym też kontekście można mówić o słabości jednego z małżonków. Zależność ta może wyrażać się np. w aspekcie ekonomicznym lub psychologicznym (emocjonalnym).

Aby móc pozasądowo rozwiązać małżeństwo, niezbędne jest zachowanie autonomii obu małżonków. Warunkiem prawidłowej

19 M. Jagielska, *Słabsza strona kontraktu i jej ochrona*, Warszawa 2024, s. 43. Autorka omawia pozycję konsumenta, ale jej wywód można odnieść także szerzej do osoby słabszej, gdyż jak sama przyznaje, prawo powinno służyć ochronie słabszego i chodzi o prawo w ogólności, a niekoniecznie o prawo umów, *ibidem*, s. 2.

20 Zawarcie małżeństwa może jednak wykazywać cechy charakterystyczne dla umowy. Charakter prawny zawarcia małżeństwa należy do jednej z najbardziej spornych kwestii w prawie rodzinnym i opiekuńczym; szerzej na ten temat zob. J. Gajda [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 11, *Prawo rodzinne i opiekuńcze,* red. T. Smyczyński, Warszawa 2014, s. 81 i n.; zob. też powołane tam poglądy i literaturę; por. K. Pietrzykowski, *Autonomia zawarcia małżeństwa*, „Rejent" 2024, nr 11, s. 17 i n. Autor podkreśla, że zawarcie małżeństwa jest czynnością prawną dwustronną, a więc umową, *ibidem*, s. 19.

realizacji tej autonomii jest wolność od nacisków zewnętrznych, intencjonalność działania (co może wykluczać uznanie za autonomiczne decyzji podjętych np. w wyniku przekazania małżonkom wadliwego pouczenia) i rozumienie skutków decyzji. Jeśli zatem jeden z powyższych elementów nie jest zachowany, można mówić o braku autonomii lub/i o słabości tego małżonka, który np. jest przymuszany[21] do rozwodu lub nie rozumie skutków podejmowanych przez siebie decyzji. Inaczej ujmując, słabość w analizowanym przypadku może wyrażać się po pierwsze w zależności od drugiego małżonka (psychologicznej, ekonomicznej), po drugie w słabszej pozycji ekonomicznej[22], po trzecie w braku wiedzy z zakresu prawa i w nierozumieniu skutków podejmowanej decyzji. Ponadto może przejawiać się na tle psychologicznym, chociażby w braku umiejętności walki o swój interes. Słabszym małżonkiem wymagającym ochrony będzie zatem ten małżonek, który np. jest zależny od drugiego, uboższy (w tym mający gorsze perspektywy) lub gorzej wykształcony.

Na tle rozwodu pozasądowego z jednej strony można mówić o słabości ocenianej w odniesieniu do sytuacji określonych osób (konkretnego związku małżeńskiego)[23], ale z drugiej strony

21 O ochronie przed przymusem jako „pomocy sytuacyjnej" w historycznym ujęciu wspomina T. Giaro, *Najstarszy system prywatnoprawnej ochrony słabszego* [w:] *Ochrona strony*..., *op. cit.*, s. 63; por. też uwagi M. Grochowskiego, *Venire contra factum proprium a zaufanie i „słabość sytuacyjna"* [w:] *Ochrona strony*..., *op. cit.*, s. 174 i n., który omawia zaufanie jako źródło słabości. Autor podkreśla, że w wielu wypadkach słabość wynikająca z zaufania może być konsekwencją słabości „o bardziej zasadniczych źródłach", np. braku fachowej wiedzy, *ibidem*, s. 176.

22 Należy odróżnić słabszą pozycję ekonomiczną wyrażającą się np. w niższych zarobkach od zależności ekonomicznej, której przykładem może być sytuacja, gdy jeden z małżonków potrzebuje środków na leczenie, a ich zapewnienie zależy od woli drugiego małżonka.

23 W tym ujęciu każdorazowo powinna być dokonywana ocena podmiotu z perspektywy jego indywidualnych cech świadczących o słabości (np. sytuacja ekonomiczna, wykształcenie, poziom świadomości prawnej).

o słabości, która potencjalnie może dotyczyć każdego małżonka (ochrona z uwagi na ten rodzaj słabości ma wymiar systemowy, wymagający kompleksowego i strukturalnego spojrzenia[24]). Na ustawodawcy spoczywa obowiązek, aby w razie wprowadzenia rozwodów pozasądowych wyrównać pozycję obu małżonków. Przykładowo w doktrynie opisuje się zjawisko merkantylizacji rozwodów[25]. Takie zjawisko jest niepożądane i państwo powinno mu przeciwdziałać. Nie można bowiem doprowadzić do sytuacji, w której małżonek słabszy ekonomicznie wyraża zgodę na rozwód w zamian za określone świadczenia majątkowe. Zdarza się też, że wypowiedzi małżonków w sprawach rozwodowych wynikają z przymusu, szantażu, gróźb, uzależnienia od sprawcy przemocy, lęku[26]. Takim sytuacjom ustawodawca powinien zapobiegać, nawet jeśli udzielana ochrona miałaby być realizowana wbrew samym (pozornie zgodnym) małżonkom.

Wraz z uregulowaniem instrumentów wspierających może jednak dojść do przekroczenia rozsądnych granic ochrony pewnych grup, czy też kategorii osób, które należy redukować za pomocą mechanizmów ważenia racji i ustalania równowagi (zasada proporcjonalności – art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Ochrona bowiem nie powinna być zbyt intensywna. Zbyt silna ochrona może prowadzić do „nieuzasadnionego zmniejszenia szans" tych, którzy nie są ad-

24 Celem przyznawanej ochrony jest wówczas urzeczywistnienie równej pozycji prawnej małżonków i stworzenie odpowiedniego modelu chroniącego potencjalne osoby słabsze, np. małżonków niepełnosprawnych albo takich, którzy dla małżeństwa zrezygnowali z kariery zawodowej.

25 T. Sokołowski, *Ochrona praw ze stosunków prawnorodzinnych* [w:] *Aksjologia prawa cywilnego i cywilnoprawna ochrona dóbr*, red. J. Pisuliński, J. Zawadzka, Warszawa 2020, s. 206.

26 Por. M. Andrzejewski, *Autonomia w prawie rodzinnym – sprawy o rozwód*, „Rejent" 2024, nr 11, s. 71.

resatami regulacji ochronnych[27] (małżonka „silniejszego"). Ochrona nie może przerodzić się w przywilej i być nadużywana, gdyż jej celem jest wyłącznie wyrównanie szans małżonków, a nie przyznanie małżonkowi słabszemu silniejszej pozycji. Ochrona nie może też naruszać zasady równości małżonków, która została wyrażona w art. 33 ust. 1 Konstytucji RP i którą realizują np. art. 23 i n. KRO.

## 3. Środki ochronne

Wyrazem ochrony słabszego małżonka jest przede wszystkim to, że proponowane rozwiązanie stanowiłoby alternatywę wobec drogi sądowej, a zatem małżonek (lub ewentualnie także osoby, które ma chronić art. 56 § 2 zd. 2 KRO) mógłby (mogłyby) domagać się zbadania przez sąd, czy rozwód nie narusza zasad współżycia społecznego[28]. Małżonek, który obawiałby się skutków pozasądowego rozwiązania małżeństwa, mógłby odmówić rozwodu pozasądowego i domagać się rozwiązania związku małżeńskiego przed sądem. Jednocześnie notariusz/kierownik USC w określonych wypadkach (np. w razie powzięcia wątpliwości w zakresie swobody wyrażenia woli przez jednego z małżonków)

27 M. Safjan, *Granice ochrony osób słabszych – pomiędzy równością a dyskryminacją pozytywną* [w:] *Studia i rozprawy. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Całusowi*, red. A. Janik, Warszawa 2009, s. 109 [za:] B. Renauld, *Les discriminations positives, plus ou moins d'egalite*, „Revue Trimestrielle de Droits de l'Homme" 1997, s. 425.

28 Wydaje się, że zasadne jest, aby notariusz/kierownik USC weryfikował też, czy planujący się rozwieść małżonkowie mają lub wychowują pełnoletnie, niesamodzielne dzieci, ponieważ takie osoby również mogą wymagać ochrony, którą obecnie realizuje przesłanka sprzeczności rozwodu z zasadami współżycia społecznego; zob. D. Wybrańczyk, *Niesamodzielne pełnoletnie dziecko – rozwód rodziców i alimentacja na rzecz dziecka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2022, nr 2, s. 45 i n.

byłby zobowiązany odmówić przyjęcia oświadczeń[29] małżonków i skierować ich do sądu. Oznacza to, że w każdej wątpliwej sytuacji kontrolę nad rozwiązaniem małżeństwa nadal sprawowałby sąd (przykłady takich sytuacji podano poniżej).

Wśród instrumentów ochronnych można również wymienić wykluczenie z „trybu" pozasądowego spraw, w których przynajmniej jeden z małżonków chciałby uzyskać orzeczenie o winie. Małżonkowie z reguły wnoszą o rozstrzygnięcie, czy i kto ponosi winę rozkładu pożycia z uwagi na treść art. 60 § 2 KRO. Przepis ten, po uprzednim stwierdzeniu wyłącznej winy, umożliwia domaganie się alimentów w szerszym zakresie niż w przypadku winy obojga małżonków albo nieorzekania o winie. Ponadto wyłączna wina jednego z małżonków uwalnia drugiego z małżonków od obowiązku alimentacyjnego z art. 60 § 1 KRO. Rezygnacja z „orzekania" o winie w rozwodzie pozasądowym powodowałaby, że żaden z małżonków nie mógłby domagać się alimentów w szerszym zakresie, co jednakże nie wykluczałoby zawarcia przez nich umowy alimentacyjnej. Zawarcie umowy, gdy oboje małżonkowie decydują się na określoną kwotę (a nie jest im ona odgórnie narzucana), daje większą gwarancję tego, że umowa będzie respektowana[30]. Rezygnacja z „orzekania" o winie mogłaby zatem sprzyjać bardziej efektywnemu porozumieniu w kwestii zasad alimentowania. Dodatkowo rezygnacja ze wskazywania winnego rozpadu małżeństwa chroniłaby małżonka słabszego przez to, że

29 W przypadku, gdyby małżeństwo było rozwiązywane przed notariuszem, należałoby raczej mówić o „odmowie dokonania czynności"; zob. art. 81 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1001; dalej: Prawo o notariacie).

30 Można także argumentować, że słabszy małżonek zwykle będzie niewinny i straci na nieorzekaniu o winie. Należy jednak wskazać, że taki małżonek może również zyskać, jeżeli wysokość alimentów określonych w umowie alimentacyjnej będzie wyższa niż orzekłby sąd na podstawie art. 60 KRO.

konflikt między małżonkami dotyczący ustalenia odpowiedzialności za rozpad związku nie eskalowałby. Pozwoliłoby to też uniknąć dodatkowych emocjonalnych obciążeń. Nie roztrząsając tego, kto przyczynił się do rozpadu związku, małżonkowie mogą skupić się na znalezieniu rozwiązania, które będzie korzystne dla nich obojga, zamiast angażować się w konflikt. Jednocześnie w takiej sytuacji zwiększa się szansę na ewentualną przyszłą współpracę. Małżonkowie wspólnie zaczynają spoglądać w przyszłość, a nie koncentrują się na przeszłości[31].

Zabezpieczeniem interesów strony słabszej może być także obligatoryjny podział majątku wspólnego małżonków. Z jednej strony można wskazać, że takie rozwiązanie, poza ochroną przed podjęciem pochopnej decyzji o rozwodzie, wykluczałoby przyszłe, potencjalne spory majątkowe pomiędzy małżonkami, a w efekcie nie musieliby oni „wracać" na drogę postępowania sądowego[32],

31 Podobnie A. Mączyński w wystąpieniu podczas konferencji naukowej *O postulowanych kierunkach zmian prawa rodzinnego i prawa o aktach stanu cywilnego,* organizowanej przez Stowarzyszenie Urzędników Stanu Cywilnego RP Oddział w Łodzi oraz Katedrę Prawa Cywilnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, która odbyła się 18 października 2024 r.

32 Por. J. Wierciński, *Opinia prawna*..., *op. cit.*, s. 141, który podaje przykład przepisów amerykańskiego stanu Kalifornia, gdzie wychodzi się z założenia, że „uproszczone rozwiązanie małżeństwa" jest dopuszczalne, jeżeli wcześniej zostaną między małżonkami „rozwiązane" kwestie ekonomiczne. Tylko wtedy taki rozwód nie wygeneruje w przyszłości dodatkowych konfliktów, których rozstrzygnięcie obciążyłoby wymiar sprawiedliwości. Strony mogą tam rozwiązać małżeństwo w trybie *summary dissolution*, jeśli zostaną spełnione określone przepisami przesłanki, np. żadne z małżonków nie może mieć długów powstałych w czasie małżeństwa przenoszących wartość 4000 dolarów, z wyjątkiem kredytu na samochód. Dodatkowo strony muszą zawrzeć umowę działu majątku wspólnego oraz umowę podziału długów, a ponadto podpisać dokumenty niezbędne do przeniesienia własności. Wydaje się także, że zwolennikiem obligatoryjnego podziału majątku jest B. Bugajski, *Autonomia woli*..., *op. cit.*, s. 790, który podkreśla, że „tylko osiągnięcie porozumienia w zakresie wszystkich skutków rozwodu stanowi pełne odciążenie dla organów władzy publicznej przy zajmowaniu się sprawami małżonków".

z drugiej natomiast zauważa się, że uzależnienie rozwiązania małżeństwa od obowiązkowego podziału majątku wspólnego może osłabić wpływ małżonków na rozstrzyganie spraw dla nich istotnych. Jako przykład podaje się sytuację, w której małżonkowie ze względów podatkowych lub z uwagi na wspólnie zaciągnięty kredyt nie chcą zmieniać statusu określonego składnika majątkowego. Ponadto uzależnianie rozwodu od podziału wspólnego majątku małżonków naruszałoby ich autonomię[33]. Porozumienie w zakresie podziału majątku wspólnego przy rozwodach pozasądowych wymagane jest np. w Słowenii (zob. art. 97 słoweńskiego kodeksu rodzinnego[34]) i na Łotwie (zob. art. 325 łotewskiej ustawy – Prawo o notariacie[35]). W Hiszpanii porozumienie między małżonkami reguluje osobiste i majątkowe skutki rozwodu, ale podział majątku wspólnego nie jest wymagany (zob. art. 82, 87 i 90 hiszpańskiego kodeksu cywilnego[36]).

Innym przykładem rozwiązania prawnego mającego na celu ochronę małżonka słabszego (oraz ochronę małżeństwa) może być zobligowanie planujących rozwieść się małżonków do uczestnictwa w „spotkaniu pojednawczym". Mogłoby ono być prowadzone przez mediatora lub notariusza/kierownika USC. Ustawodawca mógłby uregulować cel i przebieg takiego spotkania, nadając mu cechy mediacji lub/i obowiązującego dawniej posiedzenia pojed-

33 A. Bieranowski, *Rozłączenie małżonków*..., *op. cit.*, s. 105–106; A. Bieranowski, *Normatywne modele rozwodu notarialnego – uwagi de lege ferenda*, „Rejent" 2024, nr 11, s. 93 i n.

34 *Družinski zakonnik* z 21 marca 2017 r., http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7556 [dostęp: 01.12.2024 r.].

35 *Notariāta likums* z 17 czerwca 1996 r., https://likumi.lv/ta/id/59982-notariata-likums [dostęp: 01.12.2024 r.].

36 *Código civil*, opublikowany na podstawie dekretu królewskiego z 24 lipca 1889 r., https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763 [dostęp: 01.12.2024 r.]; zob. też B. Bugajski, *Autonomia woli*..., *op. cit.*, s. 762.

nawczego[37], albo też spotkania informacyjnego dotyczącego polubownych metod rozwiązywania sporów, o którym stanowi art. 183[8] KPC[38]. Takie rozwiązanie przyczynia się do ochrony słabszej strony, ponieważ umożliwia omówienie trudnych kwestii w spokojnej atmosferze, zwiększającej poczucie bezpieczeństwa. Małżonek bardziej wrażliwy lub taki, który czuje się zdominowany, zyskuje szansę na wyrażenie swoich potrzeb w obecności neutralnej osoby trzeciej. Gdyby ustawodawca zdecydował się na obligatoryjne „spotkanie pojednawcze" z udziałem notariusza/kierownika USC, to w razie jego niepowodzenia mogłoby ono zostać połączone z pouczeniem o skutkach rozwodu.

Ochrona małżonka słabszego (oraz ochrona małżeństwa, o której stanowi art. 18 Konstytucji RP) może także polegać na ustawowym wprowadzeniu minimalnego czasu trwania małżeństwa, po którym można uzyskać rozwód w „trybie" pozasądowym[39]. Taki instrument mógłby uniemożliwiać/utrudniać fikcyjne

37 Ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 172, poz. 1438) zrezygnowano z obowiązku przeprowadzenia posiedzenia pojednawczego, wprowadzając fakultatywną mediację (por. art. 436 KPC obecnie i pierwotnie oraz uchylone art. 437 KPC i art. 438 KPC). Szerzej o posiedzeniu pojednawczym w stanie prawnym sprzed nowelizacji zob. K. Sawczuk-Skibińska, *Rozkład pożycia a możliwość pojednania małżonków w procesie o rozwód*, Warszawa 2016, s. 41 i n.; S. Garlicki, *Z zagadnień prawa małżeńskiego. Posiedzenia pojednawcze*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy" 1948, nr 8, s. 16 i n.; J. Rajski, *Gwarancje procesowe prawidłowego rozpatrywania i rozstrzygania spraw rozwodowych*, „Nowe Prawo" 1959, nr 7, s. 871 i n.; T. Misiuk, *Jeszcze o posiedzeniach pojednawczych*, „Nowe Prawo" 1964, nr 5, s. 522 i n. Autorka opowiada się za fakultatywnością tych posiedzeń, przeciwnie do B. Dobrzańskiego, *Posiedzenie pojednawcze w sprawach o rozwód – obligatoryjne czy fakultatywne?*, „Nowe Prawo" 1963, nr 12, s. 1337, który popiera ich obligatoryjność.

38 Szerzej o spotkaniu informacyjnym zob. A. Orzeł-Jakubowska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. P. Rylski, Warszawa 2024, Legalis, kom. do art. 183[8] KPC, nb 11 i n.

39 Takie rozwiązanie należy odróżnić od czasu trwania separacji faktycznej, jaki musi upłynąć, aby rozwiązać małżeństwo oraz od tzw. czasu do namysłu, o którym niżej.

lub nieprzemyślane zawieranie i łatwe rozwiązywanie związków małżeńskich[40]. Ustawodawca może więc rozważyć wprowadzenie rozwodu pozasądowego wyłącznie dla małżonków, których małżeństwo trwało np. co najmniej rok albo dwa lata. Podobne rozwiązanie funkcjonuje w Hiszpanii, gdzie małżonkowie mogą rozwiązać małżeństwo w drodze pozasądowej, jeśli wraz z jednoznaczną wolą rozwodu doprecyzują jego skutki na zasadach określonych w art. 90 hiszpańskiego kodeksu cywilnego (tak art. 82 i 87 tego aktu), a ponadto ma to miejsce po upływie trzech miesięcy od zawarcia małżeństwa[41]. Podobnie jest na Litwie. Tam ustawodawca przyjął, że małżeństwo może zostać rozwiązane, jeżeli od jego zawarcia upłynął ponad rok. Ustawodawca litewski ustanawia także inne zabezpieczenia. Zgodnie z art. 3.51 litewskiego kodeksu cywilnego[42] małżeństwo może zostać rozwiązane za obopólną zgodą małżonków, gdy spełnione są też dalsze przesłanki: oboje małżonkowie zawarli porozumienie dotyczące skutków rozwodu[43] i są w pełni zdolni do zawarcia porozumienia. Zgodnie z art. 3.54[1] litewskiego kodeksu cywilnego małżonkowie, występując do notariusza o rozwód za obopólną zgodą, muszą przedłożyć notariuszowi pisemne potwierdzenie, że nie prowadzą wspólnego gospodarstwa domowego i ich małżeństwo trwa dłużej niż rok, oraz umowę o skutkach rozwodu. W umowie dotyczącej skutków rozwodu należy określić kwestie wzajemnego alimento-

40 W literaturze zauważa się, że rozwód wiąże się z poważnymi konsekwencjami, których należy doświadczyć tylko wtedy, gdy związek rzeczywiście się rozpadł. Tak A. Dutta, *Stand des Scheidungsrechts in Deutschland* [w:] *Scheidung ohne Gericht?: Neue Entwicklungen im europäischen Scheidungsrecht*, red. A. Dutta, D. Schwab, D. Henrich, P. Gottwald, M. Löhnig, Bielefeld 2017, s. 48.

41 A. Bieranowski, *Rozłączenie małżonków*..., *op. cit.*, s. 74.

42 *Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas* z 18 lipca 2000 r., https://www.infolex.lt/ta/100228 [dostęp: 01.12.2024 r.].

43 Przykładowo dokonali podziału majątku wspólnego.

wania, inne prawa i obowiązki majątkowe małżonków (jeśli nie zostało to określone w umowie majątkowej małżeńskiej i/lub jeżeli majątek będący wspólnym majątkiem małżonków nie podlega podziałowi na mocy ich wspólnego porozumienia, zatwierdzonego w postępowaniu notarialnym lub orzeczeniem sądu), wskazuje się też, jakie nazwiska będą nosić małżonkowie po rozwodzie.

Umowa dotycząca skutków rozwodu również stanowi przykład instrumentu prawnego zabezpieczającego małżonka słabszego. Ustawodawca mógłby zatem dopuścić rozwód pozasądowy, jeżeli małżonkowie nie tylko dokonaliby podziału majątku, ale także np. określili wysokość alimentów i porozumieli się w zakresie nazwiska, jakie będą nosić po rozwiązaniu małżeństwa.

Kolejnym potencjalnym instrumentem ochronnym jest tzw. czas do namysłu[44]. W wypadku rozwodów pozasądowych „czas do namysłu" rozumiany jest jako okres, przez który małżonkowie nie mogą skutecznie złożyć oświadczeń woli o rozwiązaniu małżeństwa. Funkcjonalnie byłby to zatem czas służący planującym rozwieść się małżonkom do ostatecznego przemyślenia podjętej przez nich decyzji o zamiarze rozwiązania związku małżeńskiego. Celem „czasu do namysłu" byłaby ochrona każdego z małżonków, w tym zwłaszcza małżonka słabszego, ale także poniekąd ochrona małżeństwa (jego trwałości). Można przyjąć, że optymalnym czasem do namysłu jest okres trzech miesięcy[45].

44 Inaczej „czasu wyczekiwania" lub „czasu refleksji"; A. Szadok-Bratuń, *Procedura zawierania małżeństwa „konkordatowego" w kontekście polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2013, s. 142, przypis nr 147, posługuje się pojęciem „termin minimalny"; zwolennikami wprowadzenia czasu do namysłu w sytuacji uregulowania rozwodów pozasądowych są np. B. Bugajski, *Autonomia woli…*, *op. cit.*, s. 791; A. Bieranowski, *Rozłączenie małżonków…*, *op. cit.*, s. 102; D. Wybrańczyk, *„Czas do namysłu"…*, *op. cit.*

45 Zob. D. Wybrańczyk, *„Czas do namysłu"…*, *op. cit.* W artykule przedstawiono m.in. uwagi prawnoporównawcze, zalety omawianego rozwiązania prawnego oraz propozycje dla polskiego ustawodawcy.

Z „czasem do refleksji" wiąże się pytanie o to, w jakim terminie po jego upływie małżonkowie mogą skutecznie złożyć oświadczenie woli o rozwiązaniu małżeństwa. Inaczej ujmując, chodzi o przypadek, w którym małżonkowie udają się do notariusza/kierownika USC, wysłuchują pouczeń o przesłankach niezbędnych do uzyskania rozwodu pozasądowego i składają w tym zakresie oświadczenia wiedzy (rozpoczyna się „czas do namysłu"), a następnie nie przychodzą złożyć oświadczeń woli o rozwiązaniu małżeństwa niezwłocznie po upływie określonego czasu. W celu wykluczenia wypadków zbyt późnego pojawienia się małżonków należałoby wprowadzić przepis, zgodnie z którym oświadczenie wiedzy małżonków dotyczące spełnienia przesłanek rozwodu pozasądowego traci moc po np. kolejnych trzech miesiącach od upływu „czasu do namysłu". Nie budzi przy tym wątpliwości to, że zbyt późne pojawienie się małżonków u notariusza/kierownika USC, aby złożyć oświadczenie woli o rozwiązaniu małżeństwa, wywołuje potrzebę ponownej weryfikacji przesłanek rozwiązania małżeństwa oraz uzyskania od małżonków innych istotnych informacji.

Środkiem ochrony słabszego małżonka może być również „przymus adwokacko-radcowski", który polegałby na tym, że stawiennictwo małżonków u notariusza/kierownika USC celem rozwiązania małżeństwa wymagałoby (obligatoryjnie) udziału profesjonalnego pełnomocnika (adwokata, radcy prawnego) każdego z małżonków. Takie rozwiązanie jest preferowane w niektórych państwach europejskich. W tych państwach wśród zalet udziału pełnomocników wymienia się ochronę słabszego małżonka, w tym zapobieganie jednostronnie narzucanym porozumieniom dotyczącym ekonomicznych konsekwencji rozwodu. Obecność pełnomocnika ma wykluczyć sytuację, w której słabszy małżonek całkowicie lub nadmiernie zrzeka się swoich roszczeń z powodu

np. niewiedzy lub zniechęcenia. Podkreśla się, że model udziału dwóch prawników może sprzyjać osiągnięciu odpowiedniego porozumienia w zakresie konsekwencji rozwodu i dlatego powinien być postrzegany pozytywnie, pomimo związanych z nim kosztów. Zwiększa pewność, że oboje małżonkowie podejmą decyzję świadomi jej konsekwencji prawnych[46]. Uwzględniając polskie przepisy regulujące „przymus adwokacko-radcowski" i postępowanie w sprawach o rozwód, w literaturze dokonano analizy zasadności wprowadzenia obligatoryjnego udziału profesjonalnych pełnomocników w rozwodach pozasądowych. Wskazano, że biorąc pod uwagę, iż rozwiązanie małżeństwa przed notariuszem należy dopuścić wyłącznie w sytuacji, gdy małżonkowie nie wychowują wspólnie małoletnich dzieci, można zrezygnować z obligatoryjnego udziału profesjonalistów z uwagi na brak potrzeby ochrony dobra dziecka. Ewentualnie udział ten mógłby zostać wprowadzony z racji konieczności ochrony słabszego małżonka, ale nie wydaje się to celowe. Podkreślono, że w sytuacji zagrożenia naruszenia interesów strony słabszej zareagować może i powinien notariusz (ewentualnie kierownik USC), a jego udział trzeba uznać za wystarczający. Zauważono, iż notariusze (choć dotyczy to także kierowników USC) są predysponowani do udzielania właściwych pouczeń i mają do tego odpowiednie kwalifikacje[47], a brak „przymusu adwokacko-radcowskiego" nie

46 B. Heiderhoff, *Aktuelle Fragen zum Scheidungs- und Scheidungsverbundverfahren*, „Neue Zeitschrift für Familienrecht" 2018, nr 12, s. 541–542.

47 D. Wybrańczyk, *Udział profesjonalnego pełnomocnika w rozwiązaniu małżeństwa przed notariuszem – propozycje dla polskiego ustawodawcy*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2025, nr 1, s. 155 i n. Tam też szerzej o obowiązku informacyjnym notariusza wynikającym z art. 80 § 3 Prawa o notariacie; zob. ponadto D. Wybrańczyk, *Rozwód pozasądowy*..., *op. cit.*, gdzie również odniesiono się do tego obowiązku i podkreślono, że notariusze mogą lepiej wyjaśnić małżonkom majątkowe konsekwencje rozwodu.

powoduje, że strona nie może ustanowić pełnomocnika, jeśli wyraża taką wolę.

Rezygnacja z „przymusu adwokacko-radcowskiego" sprawia, iż celowe staje się wprowadzenie obligatoryjnych[48] pouczeń małżonków. Pouczenia powinny zostać szczegółowo uregulowane niezależnie od tego, czy udzielaliby ich notariusze, czy kierownicy USC. Pouczenia stanowiłyby istotny środek ochrony zabezpieczający przed pochopnym rozwiązaniem małżeństwa. Dzięki pouczeniom bardziej realne staje się korzystanie przez stronę z przysługujących jej uprawnień. Obligatoryjne pouczenia przywracałyby też równość pomiędzy stronami, gwarantując obu małżonkom uzyskanie rzetelnej wiedzy o konsekwencjach podejmowanych decyzji. Należy bowiem pamiętać, że tylko dzięki znajomości skutków rozwiązania małżeństwa można podjąć swobodną i świadomą[49] decyzję o zakończeniu związku. Celem udzielenia pouczeń jest więc stworzenie warunków do podjęcia przez stronę autonomicznej decyzji, a realizacja tego celu wyraża się w przedstawieniu osobom zainteresowanym obowiązującego stanu prawnego i skutków rozwodu. Pouczenia służą zrozumieniu przez stronę następstw prawnych dokonanych przez nią czynności (w szczególności wynikających z niej praw i obowiązków). W ten sposób przyczyniają się do usunięcia nieporozumień i zapobiegają potencjalnym sporom. Pouczenia powinny eliminować wszelkie niejasności, uwzględniać ewentualne ryzyka i trudności związane z podejmowanymi czynnościami zmierzającymi do rozwiązania małżeństwa.

48 Brak pouczenia powinien być powiązany z sankcją określoną w przepisie ustawy, np. nieważność w wypadku, gdy rozwiązanie małżeństwa następowałoby na podstawie umowy.

49 Zamiar dokonania czynności musi mieć charakter samodzielny oraz przemyślany i temu ma służyć pouczenie pełniące funkcję wyjaśniająco-doradczą, która obejmuje przede wszystkim udzielenie kompleksowej informacji.

## 4. Zakres pouczeń udzielanych małżonkom przez notariusza lub kierownika USC

Jak wyjaśniono wyżej, obowiązek udzielenia pouczeń (przekazania informacji) może odgrywać istotną rolę w procesie zapewnienia małżonkom ochrony. Istotne jest jednak przy tym zachowanie „symetrii informacji" w tym znaczeniu, że małżonkowie powinni być pouczeni w ten sam sposób. W związku z tym celowe jest, aby byli oni pouczani jednocześnie. Trzeba też pamiętać, iż nie tyle chodzi o samo udzielenie i uzyskanie informacji, co o jej przeanalizowanie i zrozumienie. Nad tym, aby pouczenia zostały zrozumiane, powinna czuwać osoba, która ich udziela.

Biorąc pod uwagę, że w pierwszej kolejności notariusz/kierownik USC pouczałby małżonków o tym, kiedy następuje zupełny i trwały rozkład pożycia oraz jakie są ewentualne przeszkody w uzyskaniu rozwodu pozasądowego, a jednocześnie małżonkowie byliby informowani (pouczani) o majątkowych i niemajątkowych skutkach rozwodu, to pouczenia powinny dotyczyć: przesłanek uzyskania rozwodu[50], konsekwencji rezygnacji z ustalania winy rozkładu pożycia[51], majątkowych[52]

50 W tym m.in. przesłanki pozytywnej z art. 56 § 1 KRO. Szczególnymi przesłankami rozwodu pozasądowego będą też np. zgoda na rezygnację z ustalenia winy rozkładu pożycia i brak wspólnych małoletnich dzieci (innych wspólnie wychowywanych przez małżonków).

51 W tym zakresie małżonków należy pouczyć o utracie roszczeń alimentacyjnych związanych z ustaleniem wyłącznej winy rozpadu pożycia (art. 60 KRO); szerzej o obowiązku alimentacyjnym rozwiedzionych małżonków zob. T. Sokołowski, *Skutki prawne rozwodu*, Poznań 1996, s. 113 i n.

52 Warto zauważyć, że w tym przypadku treść pouczenia będzie zależeć od ustroju majątkowego, w jakim pozostają małżonkowie. Przede wszystkim małżonków należy pouczyć o ustaniu wspólności majątkowej, a ponadto o możliwości dokonania przez nich podziału majątku wspólnego, możliwości żądania ustalenia nierównych udziałów w tym majątku, o utracie prawa do ustawowego dziedziczenia po sobie oraz o utracie prawa do zachowku.

i niemajątkowych[53] skutków rozwodu[54], odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych oświadczeń[55].

Ponadto wskazane byłoby rozszerzenie pouczeń o dodatkowe informacje w zależności od okoliczności konkretnego przypadku. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wzór pouczenia, które miało być dokonywane w ramach „rodzinnego postępowania informacyjnego"[56]. W pouczeniu tym małżonkowie mieli być informowani m.in. o indywidualnych i społecznych skutkach rozpadu małżeństwa[57] oraz działaniach, które strony powinny podjąć dla utrzymania małżeństwa, w szczególności mediacji, terapii lub innej formie wsparcia rodziny[58].

Jeżeli pomimo udzielenia pouczeń notariusz/kierownik USC powziąłby wątpliwości w związku z oświadczeniami małżonków, byłby zobowiązany odmówić przyjęcia tych oświadczeń i ewen-

53 Małżonków należy pouczyć o możliwości powrotu do nazwiska (art. 59 KRO), o tym, że przestają obowiązywać prawa i obowiązki wynikające z małżeństwa (art. 23–30 KRO) oraz o ustaniu domniemania pochodzenia dziecka (art. 62 KRO).

54 Szeroko o skutkach rozwodu, w tym ustaniu więzi osobistych i ekonomicznych zob. T. Sokołowski, *Skutki prawne*..., *op. cit.*, *passim*; zob. też np. E. Markowska-Gos, *Małżeństwo a odpowiedzialność. Socjologiczno-prawna analiza rozwodów w Polsce*, „Kultura – Przemiany – Edukacja" 2022, nr 11, s. 72 i n.

55 Zob. art. 233 § 6 KK.

56 27 lutego 2019 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3254), a 10 kwietnia 2019 r. autopoprawka do tego projektu (druk nr 3254-A), zob. https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2A9273867BDE2B-79C12583AE00530D7A [dostęp: 01.12.2024 r.]. Następnie 2 lipca 2019 r. projekty te zastąpiono (zob. druk nr 3564). W związku z zakończeniem VIII kadencji Sejmu prace nad projektem zostały przerwane. Projekt zakładał wprowadzenie rodzinnego postępowania informacyjnego.

57 Wskazane pouczenie pokrywa się z pouczeniem o niemajątkowych skutkach rozwodu.

58 Takie pouczenie mogłoby być udzielane w sytuacji, gdyby nie wprowadzono środka ochronnego w postaci obligatoryjnego spotkania pojednawczego.

tualnie skierować małżonków do sądu. Takie działanie również stanowiłoby przykład mechanizmu ochronnego i zobowiązywałoby do czuwania nad tym, aby oświadczenia były składane swobodnie, zgodnie z prawem, zasadami współżycia społecznego i nie zmierzały do obejścia prawa. Notariusz/kierownik USC mógłby odmówić przyjęcia oświadczeń na każdym etapie, zarówno przy pierwszym kontakcie, jak i po upływie „czasu do namysłu". Notariusz/kierownik USC powinien odmówić przyjęcia oświadczeń w szczególności, gdy:

- małżonkowie wspólnie wychowują małoletnie dzieci (ewentualnie także dzieci niesamodzielne pełnoletnie),
- jeden z małżonków domaga się stwierdzenia winy rozkładu pożycia lub wyraża wolę rozwiązania małżeństwa przez sąd,
- ujawnią się okoliczności wskazujące na uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości oświadczeń składanych przez małżonków,
- ujawnią się okoliczności wskazujące na uzasadnione wątpliwości co do możliwości swobodnego i świadomego wyrażenia przez małżonków oświadczeń wiedzy oraz oświadczeń woli o rozwiązaniu małżeństwa,
- nie upłynął „czas do namysłu",
- nie został zachowany termin do złożenia oświadczenia woli o rozwiązaniu małżeństwa, którego bieg rozpoczyna się po upływie „czasu do namysłu",
- w sprawie brak jurysdykcji krajowej.

## 5. Podsumowanie

Ochrona małżonka słabszego w przypadku rozwodu pozasądowego wpisuje się m.in. w teorię „ochrony słabszych". Słabość

małżonka może wyrażać się w szeroko rozumianej zależności od drugiej strony, gorszej pozycji ekonomicznej, braku wiedzy z zakresu prawa oraz nierozumieniu skutków podejmowanej decyzji. Może przejawiać się także na tle psychologicznym, np. w braku umiejętności walki o swój interes, wrażliwości emocjonalnej. Słabszym małżonkiem wymagającym ochrony będzie zatem ten małżonek, który jest zależny od drugiego, uboższy lub słabiej wykształcony.

Zasadne jest zaproponowanie przepisów wprowadzających rozwód pozasądowy jako alternatywę dla rozwodu sądowego. Środki ochronne w postaci rezygnacji z orzekania o winie, „czasu do namysłu" i obligatoryjnych pouczeń również powinny zostać uwzględnione. Niecelowe jest wprowadzenie „przymusu adwokacko-radcowskiego". Pozostałe omawiane rozwiązania prawne (w tym obligatoryjny podział majątku małżonków, umowa o skutkach rozwodu, obligatoryjne „spotkanie pojednawcze" i minimalny czas trwania małżeństwa, po którym można uzyskać rozwód pozasądowy) wzmocniłyby omawianą ochronę, ale ich wprowadzenie nie jest niezbędne – jako że trudno jednoznacznie wskazać *a priori*, czy mają one więcej zalet, czy wad[59].

Zakres udzielanych małżonkom pouczeń powinien być przez ustawodawcę szczegółowo uregulowany. Celowe wydaje się też określenie (choćby przykładowe) wypadków, w których notariusz/kierownik USC powinien odmówić przyjęcia oświadczeń planujących rozwieść się małżonków.

59 A. Bieranowski, *Normatywne modele*..., *op. cit.*, s. 84, zauważa, że wystarczającym instrumentem zabezpieczającym, zwłaszcza małżonka słabszego, jest zapewnienie profesjonalnej i kompleksowej informacji o skutkach prawnych rozwiązania małżeństwa, nie tylko w zakresie stanu cywilnego, ale i konsekwencji majątkowych, oraz ustanowienie „czasu do namysłu".

## Streszczenia


### Ochrona „strony słabszej" w rozwodach pozasądowych

W artykule wyjaśniono pojęcie „strony słabszej" oraz wymieniono i omówiono instrumenty prawne, które mogą zabezpieczyć jej pozycję, gdyby w Polsce zostały wprowadzone rozwody pozasądowe. Jednocześnie podjęto próbę sformułowania zakresu pouczeń udzielanych przez notariusza lub kierownika USC małżonkom planującym rozwiązać swoje małżeństwo – co może być przydatne dla polskiego ustawodawcy.


**Słowa kluczowe:** rozwód, rozwód pozasądowy, ochrona, legislacja.


### Protection of the "weaker party" in extrajudicial divorces

The article explains the concept of the "weaker party" and lists and discusses the legal instruments that could secure its position if extrajudicial divorces were introduced in Poland. At the same time, an attempt was made to formulate the scope of instructions given by a notary or the head of the Civil Registry Office to spouses planning to dissolve their marriage – which may be useful for the Polish legislator.


**Keywords:** divorce, extrajudicial divorce, protection, legislation.

## Literatura


Andrzejewski M., *Autonomia w prawie rodzinnym – sprawy o rozwód*, „Rejent" 2024, nr 11.

Bieranowski A., *Normatywne modele rozwodu notarialnego – uwagi de lege ferenda*, „Rejent" 2024, nr 11.

Bieranowski A., *Rozłączenie małżonków – rozważania na temat notarialnego rozwodu i separacji*, „Rejent" 2024, nr 2.

Bugajski B., *Autonomia woli małżonków w zakresie sposobu rozwiązania małżeństwa przez rozwód na tle porównawczym*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2021, nr 4.

Bugajski B., *Konstytucyjne uwarunkowania wprowadzenia do prawa polskiego pozasądowego rozwodu za porozumieniem małżonków*, „Rejent" 2024, nr 11.

Dobrzański B., *Posiedzenie pojednawcze w sprawach o rozwód – obligatoryjne czy fakultatywne?*, „Nowe Prawo" 1963, nr 12.

Dutta A., *Stand des Scheidungsrechts in Deutschland* [w:] *Scheidung ohne Gericht?: Neue Entwicklungen im europäischen Scheidungsrecht*, red. A. Dutta, D. Schwab, D. Henrich, P. Gottwald, M. Löhnig, Bielefeld 2017.

Flaga-Gieruszyńska K., *Ochrona dobra dziecka w postępowaniu odrębnym w sprawach małżeńskich* [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016.

Gajda J. [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 11, *Prawo rodzinne i opiekuńcze,* red. T. Smyczyński, Warszawa 2014.

Garlicki S., *Z zagadnień prawa małżeńskiego. Posiedzenia pojednawcze*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy" 1948, nr 8.

Giaro T., *Najstarszy system prywatnoprawnej ochrony słabszego* [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016.

Górecka K., *Ochrona konsumenta usług bankowych jako słabszej strony stosunku prawnego na przykładzie wybranych uprawnień* [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016.

Grochowski M., *Venire contra factum proprium a zaufanie i „słabość sytuacyjna"* [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016.

Grzybowski S., Różański I., *Prawo małżeńskie. Komentarz*, Kraków 1946.

Heiderhoff B., *Aktuelle Fragen zum Scheidungs- und Scheidungsverbundverfahren*, „Neue Zeitschrift für Familienrecht" 2018, nr 12.

Jagielska M., *Słabsza strona kontraktu i jej ochrona*, Warszawa 2024.

Jagielska M., *Środki ochrony słabszej strony umowy w umowach zawieranych na odległość (uwagi na tle ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumentów)* [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016.

Kocot W.J., *Przedkontraktowe obowiązki informacyjne przedsiębiorcy w umowach zawieranych z konsumentami przez Internet* [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016.

Łętowska E., *Ochrona „słabszych" uczestników obrotu jako problem legislacyjny*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 1982, t. XXIX, 7.

Łętowska E., *Wirtualizacja sądowej ochrony słabszych* [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016.

Markowska-Gos E., *Małżeństwo a odpowiedzialność. Socjologiczno-prawna analiza rozwodów w Polsce*, „Kultura – Przemiany – Edukacja" 2022, nr 11.

Misiuk T., *Jeszcze o posiedzeniach pojednawczych*, „Nowe Prawo" 1964, nr 5.

Orzeł-Jakubowska A. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. P. Rylski, Warszawa 2024.

Pietryga T., *Szybki rozwód, znak naszych czasów. Tylko czy to dobrze?*, „Rzeczpospolita" z 18.06.2024 r.

Pietrzykowski K., *Autonomia zawarcia małżeństwa*, „Rejent" 2024, nr 11.

Rajski J., *Gwarancje procesowe prawidłowego rozpatrywania i rozstrzygania spraw rozwodowych*, „Nowe Prawo" 1959, nr 7.

Rott-Pietrzyk E., *Aksjologia leżąca u podstaw ochrony strony słabszej (agenta) w stosunkach profesjonalnych (na przykładzie sprawy Lexitor i Rigall),* „Państwo i Prawo" 2022, nr 11.

Safjan M., *Granice ochrony osób słabszych – pomiędzy równością a dyskryminacją pozytywną* [w:] *Studia i rozprawy. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Całusowi*, red. A. Janik, Warszawa 2009.

Safjan M., Mikłaszewicz P., *Granice uprzywilejowania wyrównawczego*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 6.

Sawczuk-Skibińska K., *Rozkład pożycia a możliwość pojednania małżonków w procesie o rozwód*, Warszawa 2016.

Sokołowski T., *Ochrona praw ze stosunków prawnorodzinnych* [w:] *Aksjologia prawa cywilnego i cywilnoprawna ochrona dóbr*, red. J. Pisuliński, J. Zawadzka, Warszawa 2020.

Sokołowski T., *Skutki prawne rozwodu*, Poznań 1996.

Szadok-Bratuń A., *Procedura zawierania małżeństwa „konkordatowego" w kontekście polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2013.

Walasik M., *Kształtowanie zakresu ochrony prawnej udzielanej przez notariuszy*, „Monitor Prawniczy" 2024, nr 10.

Weitz K., *Nowe rozwiązania dotyczące ochrony słabszej strony stosunku prawnego w Rozporządzeniu Bruksela Ia* [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016.

Wierciński J., *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2013, nr 4.

Wybrańczyk D., *„Czas do namysłu" w kontekście propozycji wprowadzenia rozwodu pozasądowego* (tekst skierowany do publikacji).

Wybrańczyk D., *Niesamodzielne pełnoletnie dziecko – rozwód rodziców i alimentacja na rzecz dziecka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2022, nr 2.

Wybrańczyk D., *Rozwód pozasądowy – przed notariuszem czy przed kierownikiem USC?* (tekst skierowany do publikacji).

Wybrańczyk D., *Rozwód pozasądowy a Konstytucja RP* (tekst przyjęty do publikacji w „Kwartalniku Prawa Prywatnego").

Wybrańczyk D., *Rozwód przed notariuszem – czy nadszedł czas na zmiany?*, „Rejent" 2023, nr 12.

Wybrańczyk D., *Udział profesjonalnego pełnomocnika w rozwiązaniu małżeństwa przed notariuszem – propozycje dla polskiego ustawodawcy*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2025, nr 1.

Zembrzuski T., *Pouczanie strony występującej w procesie cywilnym bez zawodowego pełnomocnika co do wnoszenia środków zaskarżenia* [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. M. Boratyńska, Warszawa 2016.

**Daria Roman**
absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, aplikantka radcowska w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie
ORCID: 0009-0005-0554-2321

**Daria Roman**

# Oznaczanie przepisów dodawanych do ustaw – litera czy indeks górny?

## 1. Wprowadzenie

W myśl § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”[1], „zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów”. Ostatni ze sposobów nowelizowania aktu normatywnego wymaga czasem umiejscowienia nowego przepisu pomiędzy istniejące już przepisy. To zaś rodzi pytania o to, jak należy oznaczyć nowy przepis oraz czy modyfikować numerację istniejących już przepisów.

1 Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej jako „ZTP z 2002 r.”.

Pobieżne nawet zapoznanie się z kilkoma ustawami pozwala stwierdzić, że w polskiej legislacji nie wykształcił się jednorodny uzus numerowania dodawanych przepisów – niektóre ustawy zawierają przepisy oznaczone za pomocą liczby połączonej z literą (np. art. 1a)[2], inne zaś ustawy mieszczą w sobie przepisy oznaczone za pomocą liczby z indeksem górnym (np. art. $1^{1)}$)[3].

W niniejszym artykule poddam analizie sposób oznaczania przepisów dodawanych do ustaw w drodze nowelizacji, z uwzględnieniem podziału na ustawy będące kodeksami i ustawy niebędące kodeksami, gałęzie prawa oraz moment dodania po raz pierwszy przepisów o rozszerzonej numeracji. Spróbuję również odpowiedzieć na pytanie, czy powyższe okoliczności różnicujące ustawy mają wpływ na powstanie rozbieżności w oznaczaniu dodawanych przepisów. Jednocześnie artykuł ma na celu zaprezentować na przykładzie niewielkiej próby badawczej wycinek skali niekonsekwencji ustawodawcy w oznaczaniu dodawanych przepisów. Dlatego też artykuł ten w dużej mierze stanowi egzemplifikację błędów formalnych popełnianych przez ustawodawcę, dotyczącą jednak wyłącznie wąskiego wycinka Zasad Techniki Prawodawczej, którym są reguły oznaczania przepisów dodawanych do ustaw.

Artykuł ten ma także za zadanie przybliżyć ewolucję regulacji normujących sposób oznaczania przepisów dodawanych do ustaw na tle kolejnych zbiorów techniki prawodawczej obowiązujących w polskim systemie prawnym w celu zbadania, czy zmiany w regulacji zagadnienia będącego przedmiotem niniejszego artykułu rzutowały na decyzje ustawodawcy w zakresie konstruowania strony formalnej uchwalanych ustaw.

2 Dalej ten sposób oznaczania nazywany jako „metoda literowa".
3 Dalej ten sposób oznaczania nazywany jako „metoda indeksowa".

## 2. Zarys historyczny

Obecnie obowiązujące Zasady Techniki Prawodawczej są piątym tego rodzajem aktem prawnym w polskim systemie prawnym.

Pierwszym w polskim systemie prawnym zbiorem zasad normujących jak prawidłowo sporządzać akty normatywne był okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Nr 99 (OL. 2048/2) z 2 maja 1929 r. w sprawie zbioru zasad i form technicznego opracowywania ustaw i rozporządzeń[4], a w zasadzie jego załącznik – zbiór zasad i form techniki legislacyjnej[5]. Chociaż akt ten nie regulował zagadnienia nowelizacji aktów normatywnych jako takiego[6], w rozdziale V części pierwszej, zatytułowanym „Redakcja postanowień aktu" ust. 3 pkt 3) prawodawca wskazał pośrednio na preferencję oznaczania nowych jednostek redakcyjnych za pomocą liczby połączonej z literą, podając jako przykład sformułowania, którym należy posłużyć się w treści ustawy nowelizującej: „po art. 21 wprowadza się art. 21a) i art. 21 b) o brzmieniu następującem: «Art. 21a». ... i t. d.".

ZTP z 1929 r. zostały zastąpione przez zarządzenie Nr 55–63/4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1939 r.[7]. Zbiór Zasad Techniki Prawodawczej nie znalazł się w samym zarządzeniu ani nawet w załączniku do niego, lecz został opublikowany w książce wydanej przez Drukarnię Państwową. Zarządzenie zaś do tej pu-

4 Dz. Urz. MSW z 1929 r. Nr 7, poz. 147.

5 Dalej jako „ZTP z 1929 r.". Tekst tego Okólnika, a także ZTP z 1939 r. został opublikowany w opracowaniu: Polskie Towarzystwo Legislacji, *Techniki prawodawcze II Rzeczypospolitej*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2014.

6 W szczególności termin „nowelizacja" ani wyrazy pochodne od niego nie występują w treści ZTP z 1929 r.

7 Dalej jako „ZTP z 1939 r.".

blikacji odsyłało[8]. W treści samych ZTP z 1939 r. nie zaznaczono, w jaki sposób należało oznaczać dodawane przepisy. Jednakże w Załączniku Nr 4 do ZTP z 1939 r., stanowiącym wzór ustawy nowelizującej, podano przykład nowelizacji o treści „po art. ..... zamieszcza się art. ..... a i art. ..... b w brzmieniu: «Art. ... a ..... Art. ... b .....»". Powyższe wskazuje na kontynuację stosowania oznaczeń artykułów składających się z liczb połączonych z literą w ZTP z 1939 r.

Na marginesie warto zwrócić uwagę na § 51 ust. 3 ZTP z 1939 r. Zgodnie z tym przepisem w przypadku potrzeby ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy w upoważnieniu do ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy nie należało zamieszczać upoważnienia do zmiany numeracji artykułów i odpowiednio paragrafów lub ustępów, jeżeli mogłoby to wywołać trudności ze względu na utartą praktykę ich powoływania i na orzecznictwo. Można zatem wnioskować *a contrario*, że ZTP z 1939 r. dozwalały na zmianę dotychczasowej numeracji jednostek redakcyjnych w ustawach w drodze ogłaszania tekstu jednolitego. Była to zupełnie inna koncepcja co do metody oznaczania dodawanych później przepisów od koncepcji przyjętej w § 89 ust. 1 *in principio* ZTP z 2002 r., o której będzie poniżej.

Kolejnym chronologicznie aktem prawnym odnoszącym się do kwestii techniki prawodawczej było zarządzenie Nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[9]. Jego § 57 ust. 3 przewidywał zezwolenie na oznaczanie nowych artykułów przez dodanie liter do oznaczenia numerycznego.

8 K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, s. 343–344. Warto przy tym wspomnieć, że był to pierwszy zbiór Zasad Techniki Prawodawczej, który posłużył się pojęciem „nowelizacja" – zob. *Dział IV. ZTP z 1939 r.*

9 Dalej jako „ZTP z 1961 r.".

Przepis ten można odczytywać przez pryzmat § 51 ust. 3 ZTP z 1939 r. jako przyzwolenie na zmianę numeracji jednostek redakcyjnych także na gruncie ZTP z 1961 r. Skoro bowiem nie było nakazane zachowanie dotychczasowej numeracji, rozsądna wydaje się akceptacja możliwości skorzystania z opcji alternatywnej – zmiany dotychczasowej numeracji. Paragraf 60 ust. 3 ZTP z 1961 r., zezwalający na odstąpienie od zasady stosowania ciągłej numeracji artykułów, ustępów, paragrafów i punktów w wypadku ogłaszania tekstu jednolitego kodeksów i innych obszernych aktów o charakterze podstawowym, może służyć jako argument przemawiający za przyjęciem tezy o braku konieczności wprowadzania na gruncie ZTP z 1961 r. nowych przepisów w sposób niezaburzający dotychczasowej numeracji, tj. za pomocą oznaczeń z liczbami lub indeksami. Wspominając o „zasadzie stosowania ciągłej numeracji", przepis ten w istocie wprowadzał preferencję zmiany zastanej numeracji na rzecz jej ujednolicania w tekstach jednolitych, z wyjątkiem podstawowych aktów normatywnych[10]. Tak więc następujący ciąg artykułów: „art. 1, art. 1a, art. 2" uległby w myśl norm zawartych w ZTP z 1961 r. zmianie w tekście jednolitym na „art. 1, art. 2, art. 3"[11].

W miejsce zarządzenia Nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1961 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" przyjęta została uchwała nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r.

10 Alternatywną interpretacją § 57 ust. 3 ZTP z 1961 r. byłoby odczytywanie go jako zezwolenia na wstawianie nowych przepisów przez oznaczenie ich liczbą połączoną z indeksem. Brzmienie samego przepisu nie daje jednoznacznej odpowiedzi, jak należałoby go interpretować, jednakże § 60 ust. 3 ZTP z 1961 r. zdaje się przemawiać za pierwszą z zaproponowanych interpretacji.

11 Powyższe rzutuje na odbiór współczesnych tekstów jednolitych ustaw, które były nowelizowane jeszcze pod rządami ZTP z 1961 r. – jeżeli oznaczenie przepisów uległo zmianie, jednostki te nie mogły zostać poddane badaniu zgodnie z założeniami niniejszego artykułu, o których będzie w jego dalszej części.

w sprawie zasad techniki prawodawczej[12], która weszła w życie 1 stycznia 1992 r. Przy przyjmowaniu tej uchwały prawodawcy przyświecał cel dokonywania ostrożnych, nierewolucyjnych zmian w technice prawodawczej[13]. Konsekwentnie zatem akt ten w § 68 ust. 3 utrzymał normę zawartą w ZTP z 1961 r. dozwalającą jedynie na uzupełnienie nowelizowanej ustawy przez dodanie nowych artykułów z zachowaniem dotychczasowej numeracji przez dołączenie liter do oznaczenia numerycznego[14].

Na możliwość zmiany numeracji przepisów aktu nowelizowanego w akcie nowelizującym na gruncie ZTP z 1991 r. wskazuje, dotyczący tekstu jednolitego, § 73 pkt 1 ZTP z 1991 r., zgodnie z którym „zachowuje się numerację pierwotnego tekstu ustawy, bez wprowadzania w tej numeracji zmian wynikających z dokonanej nowelizacji (dokonanych nowelizacji)". W przeciwnym razie stanowiłby on zbędny przepis, którego dyspozycja nigdy nie mogłaby się ziścić[15].

Na skutek utraty mocy przez ZTP z 1991 r. z dniem 30 marca 2001 r. prawodawca stanął przed zadaniem skonstruowania ko-

12 M.P. Nr 44, poz. 310; dalej jako „ZTP z 1991 r.".

13 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 162.

14 Por. jednak S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady Techniki Prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 121–122. Zdaniem tej autorki norma § 68 ust. 3 ZTP z 1991 r. miała charakter imperatywny, nakazując stosowanie oznaczeń z wykorzystaniem litery i zakazując zmiany oznaczeń przepisów.

15 Wskazaną wykładnię wzmacnia przeciwstawienie jej § 106 pkt 1 ZTP z 2002 r., zgodnie z którym „[Tekst jednolity redaguje się według następujących zasad:] zachowuje się numerację pierwotnego tekstu ustawy i uwzględnia numerację dodaną przez ustawy zmieniające; nie wprowadza się ciągłości numeracji". Normę tę można odczytywać jako odejście prawodawcy od zasady ciągłości numeracji na rzecz zasady zachowania numeracji dotychczasowych przepisów (nazewnictwo za: G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 618).

lejnego zbioru Zasad Techniki Prawodawczej[16]. Najnowszy z nich stanowi rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[17]. W odniesieniu do sposobu oznaczania przepisów dodawanych do aktów normatywnych w myśl § 89 ust. 1 ZTP z 2002 r.: „Jeżeli do tekstu ustawy dodaje się nowe artykuły, zachowuje się dotychczasową numerację, dodając do numeru nowego artykułu małą literę alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej, co wyraża się zwrotem: «po art. X dodaje się art. Xa w brzmieniu ...»"[18]. Dalsze ustępy tego paragrafu przewidują odpowiednie zastosowanie tej reguły w odniesieniu do ustępów i punktów, z zastrzeżeniem, że nową jednostkę redakcyjną dodawaną na końcu artykułu, ustępu, punktu albo litery oznacza się wyłącznie za pomocą liczby utworzonej z cyfr arabskich lub za pomocą litery alfabetu łacińskiego.

16 ZTP z 1991 r. utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r. na mocy art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268).

17 Obecnie obowiązujące brzmienie jest wynikiem dokonanej w 2015 r. nowelizacji ZTP z 2002 r., która weszła w życie 1 marca 2016 r. [rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2015 r. poz. 1812)].

18 Pomimo jednoznacznej normy wynikającej z § 89 ust. 1 *in principio* ZTP z 2002 r. w systemie prawnym są obecne ustawy naruszające powyższą normę. Przykładowo ustawa z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 169, poz. 1387) wprowadziła do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.) art. 70 § 7 i 8 przez przesunięcie treści dawnego art. 70 § 6 zmienianej ustawy do art. 70 § 8, zastępując innym przepisem. Ustawa nowelizująca została ogłoszona już pod rządami ZTP z 2002 r., które weszły w życie 1 sierpnia 2002 r. Jednakże projekt ustawy nowelizującej wpłynął do laski marszałkowskiej 18 kwietnia 2002 r., a następnie został przekazany Marszałkowi Senatu 26 lipca 2002 r., zatem oba te zdarzenia miały miejsce jeszcze przed datą wejścia w życie ZTP z 2002 r.

Ponadto § 89 ust. 3 ZTP z 2002 r. wyznacza regułę postępowania w przypadku wyczerpania liter alfabetu łacińskiego dla danego rodzaju jednostki redakcyjnej.

Jest to zatem pierwsza tak szczegółowa norma opisująca sposób oznaczania dodawanych przepisów. Ponadto jest to również pierwszy akt normatywny, który *expressis verbis* nakazuje, a nie tylko dozwala na stosowanie określonego sposobu oznaczania nowych przepisów[19], a przy tym pierwszy zbiór Zasad Techniki Prawodawczej stanowiący źródło prawa powszechnie obowiązującego.

Jak więc wynika z analizy obowiązujących dotychczas w polskim systemie prawnym zbiorów Zasad Techniki Prawodawczej, żaden ze wskazanych powyżej aktów nie odnosi się do wprowadzania nowych przepisów przez oznaczenie ich za pomocą metody indeksowej.

## 3. Uwagi co do metodologii badania

Badanie, będące przedmiotem niniejszego artykułu, ma na celu poddanie analizie obecny w systemie prawnym sposób oznaczania dodawanych przepisów. Ze względu na normę wynikającą z § 89 ust. 2 *in fine* ZTP z 2002 r. badanie nie obejmuje przepisów dodawanych na końcu danej jednostki redakcyjnej, a więc niewymagających oznaczenia ich za pomocą liczby połączonej z literą lub indeksem górnym.

Badanie zostało przeprowadzone na najnowszych tekstach jednolitych ustaw, opublikowanych na podstawie art. 16 ust. 1

19 ZTP z 1929 r. i ZTP z 1939 r. wskazywały metodę literową w przykładowych wzorach przepisów nowelizujących, lecz nie wskazywały *expressis verbis*, że jest to jedyna dozwolona metoda.

ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[20], obowiązujących na dzień 6 listopada 2024 r. Taki wybór został umotywowany przymiotem autentyczności tekstów jednolitych, tożsamym z przymiotem autentyczności tekstu pierwotnego[21]. Jest to jednocześnie przyczyną słabości niniejszego badania – w wypadku uchylenia całej jednostki redakcyjnej nie sposób stwierdzić na podstawie tekstu jednolitego, czy w skład uchylonej jednostki wchodziły jednostki niższego rzędu, a tym bardziej, czy zawierały one przepisy oznaczone za pomocą liczby połączonej z literą lub indeksem górnym. Ponadto w przypadku zakresowej informacji o uchyleniu szeregu artykułów[22] nie można stwierdzić, czy w tym zakresie mieściły się artykuły o numeracji rozszerzonej o litery lub indeksy górne oraz, czy zawierały jednostki redakcyjne niższego rzędu spełniające wskazane kryteria. Wypada również zaznaczyć, że przedmiotem analizy nie są ustawy o charakterze jednorazowym, do jakich należą ustawy wyłącznie nowelizujące inne ustawy.

Z tego względu wyniki badania uwzględniają jedynie informacje, które można odczytać z tekstów jednolitych ustaw, tak jakby w skład uchylonych jednostek redakcyjnych nie wchodziły dodane później przepisy. Ma to znaczenie, albowiem ustawy, które według badania zachowują spójność oznaczania nowych przepisów, czy to horyzontalną, czy to wertykalną, w rzeczywistości mogą ich nie zachowywać, a co mogło zostać ukryte przez wzmiankę o uchy-

20 Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

21 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 203.

22 Za przykład może posłużyć wskazanie „Art. 101–104. (uchylone)" zawarte w tekście jednolitym kodeksu postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37).

leniu przepisu, jego skreśleniu, pominięciu albo o utracie przez ten przepis mocy[23].

W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że przez „spójność horyzontalną" rozumiem zachowanie jednolitego sposobu oznaczania jednostek redakcyjnych tego samego rzędu, a przez „spójność wertykalną" zachowanie jednolitego sposobu oznaczania jednostek redakcyjnych różnych rzędów. Warto zwrócić uwagę, że akt normatywny może zachowywać spójność horyzontalną, nie zachowując spójności wertykalnej.

Badanie skupia się jedynie na trzech poziomach jednostek redakcyjnych: artykułach, odpowiednio paragrafach lub ustępach oraz punktach. Są to najbardziej rozpowszechnione jednostki redakcyjne występujące w ustawach. Z tego też względu badanie nie obejmuje jednostek redakcyjnych niższego rzędu, takich jak litera, tiret i podwójne tiret.

Przedmiotem badania są następujące ustawy:

1. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej jako „kodeks cywilny" lub „kc"; Dz. U. z 2024 r. poz. 1061);
2. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dalej jako „kodeks karny" lub „kk"; Dz. U. z 2024 r. poz. 17);
3. ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (dalej jako „kodeks karny skarbowy" lub „kks"; Dz. U. z 2024 r. poz. 628);
4. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (dalej jako „kodeks karny wykonawczy" lub „kkw"; Dz. U. z 2024 r. poz. 706);
5. ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (dalej jako „kodeks pracy" lub „kp"; Dz. U. z 2023 r. poz. 1465);

23 W zakresie sposobu oznaczania nieobowiązujących przepisów zob.: A. Malinowski, *Informacja o nieobowiązywaniu przepisu*, „Przegląd Legislacyjny" 2016, nr 1(95), s. 9–19.

6. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako „kodeks postępowania administracyjnego" lub „kpa"; Dz. U. z 2024 r. poz. 572);
7. ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej jako „kodeks postępowania cywilnego" lub „kpc"; Dz. U. z 2024 r. poz. 1568);
8. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (dalej jako „kodeks postępowania karnego" lub „kpk"; Dz. U. z 2024 r. poz. 37);
9. ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej jako „kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia" lub „kpsw"; Dz. U. z 2024 r. poz. 977);
10. ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej jako „kodeks rodzinny i opiekuńczy" lub „kro"; Dz. U. z 2023 r. poz. 2809);
11. ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (dalej jako „kodeks spółek handlowych" lub „ksh"; Dz. U. z 2024 r. poz. 18);
12. ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (dalej jako „kodeks wykroczeń" lub „kw"; Dz. U. z 2023 r. poz. 2119);
13. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej jako „ordynacja podatkowa" lub „op"; Dz. U. z 2023 r. poz. 2383);
14. ustawa dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako „prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi" lub „ppsa"; Dz. U. z 2024 r. poz. 935);
15. ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (dalej jako „prawo autorskie"; Dz. U. z 2022 r. poz. 2509);

16. ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (dalej jako „prawo własności przemysłowej" lub „pwp"; Dz. U. z 2023 r. poz. 1170);
17. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (dalej jako „prawo bankowe" lub „pb"; Dz. U. z 2023 r. poz. 2488);
18. ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej jako „ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego" lub „ukur"; Dz. U. z 2024 r. poz. 423);
19. ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (dalej jako „prawo o adwokaturze"; Dz. U. z 2024 r. poz. 1564);
20. ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (dalej jako „ustawa o radcach prawnych"; Dz. U. z 2024 r. poz. 499);
21. ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (dalej jako „ustawa o księgach wieczystych i hipotece" lub „ukwh"; Dz. U. z 2023 r. poz. 1984);
22. ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej jako „ukrs"; Dz. U. z 2024 r. poz. 979);
23. ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (dalej jako „ustawa o CEIDG"; Dz. U. z 2022 r. poz. 541);
24. ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (dalej jako „uwl"; Dz. U. z 2021 r. poz. 1048);
25. 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 (dalej jako „ustawa covidowa"; Dz. U. z 2024 r. poz. 340).

Nie jest możliwe poddanie analizie wszystkich ustaw obowiązujących w polskim systemie prawnym ze względu na ich liczebność. Z tego też powodu konieczne było dokonanie selekcji ustaw

w celu poddania ich analizie. Na potrzeby niniejszego badania ograniczyłam się jedynie do 25 ustaw, które zostały tak dobrane, aby przeanalizować ustawy będące kodeksami i niebędące kodeksami, a także regulujące prawo materialne i prawo procesowe.

O wyborze ustaw zadecydowały również inne czynniki. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w przeważającej części są to ustawy o szerokim zakresie zastosowania i z tego powodu istotne dla systemu prawa. Ponadto badanie nie ogranicza się tylko do jednej gałęzi prawa, dzięki czemu jego wyniki pozwalają na dokonanie porównania preferencji ustawodawcy w odniesieniu do poszczególnych gałęzi prawa. Kolejnym kryterium wyboru ustaw poddanych analizie jest zróżnicowanie próby badawczej pod względem zbioru Zasad Techniki Prawodawczej obowiązującego w momencie wejścia w życie danej ustawy[24], co umożliwia też zbadanie wpływu zmian obowiązujących zbiorów Zasad Techniki Prawodawczej na preferowany sposób oznaczania przepisów dodawanych do ustaw.

## 4. Analiza spójności oznaczeń dodawanych przepisów

Pierwszą z ustaw poddanych analizie jest kodeks cywilny. Nowelizacją, która jako pierwsza dodała nowy przepis w sposób wymagający oznaczenia go za pomocą indeksu górnego była ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece w jej pierwotnym brzmieniu[25]. Przepis art. 113 tej ustawy dodał do kodeksu cywilnego art. $245^1$. Zarówno kodeks cywilny, jak i ustawa z dnia

24 Przykładowo kodeks cywilny wszedł w życie w momencie obowiązywania ZTP z 1961 r., zaś ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – w czasie, gdy obowiązywały już ZTP z 2002 r.

25 Dz. U. Nr 19, poz. 147.

6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece weszły w życie w czasie obowiązywania ZTP z 1961 r., które nie wskazywały wprost na możliwość oznaczania przepisów za pomocą indeksów górnych, lecz także nie zakazywały takiej praktyki. Pomimo zastosowania techniki niemającej oparcia w żadnych z dotychczasowych zbiorów Zasad Techniki Prawodawczej, kodeks cywilny jest ustawą zachowującą spójność oznaczeń zarówno horyzontalną, jak wertykalną – wszystkie artykuły i paragrafy dodane do ustawy w późniejszej dacie zostały oznaczone za pomocą numeru połączonego z indeksem górnym. Natomiast w kodeksie cywilnym w ogóle nie występują punkty, które byłyby oznaczone za pomocą rozszerzonej numeracji, czy to za pomocą liczby w indeksie górnym, czy litery.

Kodeks karny też jest ustawą jednocześnie spójną horyzontalnie i wertykalnie. Jednakże w przypadku tej ustawy ustawodawca zdecydował się na oznaczanie dodawanych przepisów za pomocą liczby połączonej z literą alfabetu łacińskiego. Pierwszą nowelizacją, która wprowadziła do kodeksu karnego przepis oznaczony za pomocą liczby połączonej z literą była ustawa z dnia 8 lipca 1999 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o zawodzie lekarza[26], która weszła w życie 17 sierpnia 1999 r., a zatem w momencie obowiązywania ZTP z 1991 r.

Kolejna z ustaw poddana analizie – kodeks karny skarbowy – również zachowuje spójność horyzontalną i wertykalną, posługując się wyłącznie oznaczeniami z wykorzystaniem liter w przypadku dodawanych przepisów. Pomimo to kodeks karny skarbowy nie jest wolny od błędów legislacyjnych, jako że zawiera art. 106ł, czyli przepis oznaczony za pomocą litery właściwej wyłącznie alfabetowi polskiemu. Ustawą, która jako pierwsza dodała do kodeksu karnego skarbowego przepis oznaczony za pomocą numeru i litery

26 Dz. U. Nr 64, poz. 729.

była ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[27]. Była to nowelizacja, którą przyjęto w momencie, gdy w systemie prawnym nie obowiązywały żadne ZTP.

Także kodeks karny wykonawczy powiela schemat wymienionych wcześniej ustaw regulujących prawo karne, wprowadzając wyłącznie przepisy oznaczone za pomocą numeru połączonego z literą. Pierwszy przepis oznaczony za pomocą litery został dodany do kodeksu karnego wykonawczego ustawą dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw[28].

Na drugim biegunie zachowania spójności oznaczania przepisów znajduje się kodeks pracy. Jest to ustawa, która nie zachowuje spójności wertykalnej – na poziomie artykułów posługuje się oznaczeniami wykorzystującymi indeksy górne[29], na poziomie paragrafów zarówno indeksami górnymi, jak i literami, a na poziomie punktów wyłącznie literami. Ze względu na występowanie paragrafów oznaczonych indeksami górnymi, jak też paragrafów oznaczonych literami, kodeks pracy nie zachowuje także spójności horyzontalnej. Należy jednak zwrócić uwagę, że paragrafy oznaczone za pomocą liter stanowią mniejszość w stosunku do paragrafów oznaczonych za pomocą indeksu górnego. Ciekawym przypadkiem jest art. 229 § 4a kp, bowiem gdyż w tym samym artykule mieszczą się również paragrafy oznaczone za pomocą indeksu górnego, np. art. 229 § $1^{1}$ kp. Jako pierwsze przepisy

27 Dz. U. Nr 106, poz. 1149.

28 Dz. U. Nr 111, poz. 1061.

29 Niektóre przepisy kodeksu pracy posiadają oznaczenia mieszane, tj. wykorzystujące zarówno indeks górny, jak i literę, np. art. $18^{3a}$ kodeksu pracy. Ponieważ litera jest zamieszczona w indeksie górnym, na potrzeby niniejszej analizy tego rodzaju przepisy są traktowane jako przepisy oznaczone z wykorzystaniem indeksu górnego.

w kodeksie pracy oznaczone z użyciem dodatkowego oznaczenia wprowadzono art. $24^{1}$–$24^{17}$ kp na mocy ustawy z dnia 24 listopada 1986 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy[30].

Kolejna przebadana ustawa – kodeks postępowania administracyjnego – nie przestrzega jednolitego sposobu oznaczania dodawanych przepisów. O ile na poziomach paragrafów i punktów ustawodawca zdecydował się wprowadzić przepisy oznaczone za pomocą liter, na poziomie artykułów w omawianym kodeksie występują przepisy oznaczone za pomocą liter oraz przepisy oznaczone za pomocą indeksów górnych, choć ta druga grupa stanowi mniejszość reprezentowaną przez art. $39^{1}$–$39^{4}$ kpa. W pierwotnym projekcie rządowym[31] proponowano dodanie art. 39a po art. 39, lecz już na etapie pracy w Komisji[32] po pierwszym czytaniu w projekcie przewidywano dodanie art. $39^{1}$. Nie zaskakuje znacząca przewaga przepisów oznaczonych za pomocą liter, jako że pierwszy przepis posiadający dodatkowe oznaczenie został oznaczony z wykorzystaniem litery[33].

Kodeks postępowania cywilnego jest ustawą niespójną w większym stopniu niż kodeks postępowania administracyjnego. Na poziomie artykułów kodeks ten posługuje się wyłącznie indeksami górnymi[34], lecz już oznaczenie zarówno paragrafów, jak i punktów wykorzystuje obie metody, z przewagą oznaczeń indeksowych

30 Dz. U. Nr 42, poz. 201.

31 Druki Sejmowe IV Kadencja, Druk nr 1934, Projekt ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, s. 14.

32 Druki Sejmowe IV Kadencja, Druk nr 2452, Projekt ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, s. 15.

33 Zob. art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 33, poz. 186).

34 Przepisy oznaczone za pomocą indeksu górnego i litery w indeksie górnym, jak np. art. $130^{1a}$ kodeksu postępowania cywilnego na potrzeby badania uznaję za przepis oznaczony wyłącznie za pomocą indeksu górnego.

w obydwu przypadkach. Pierwotnym dla tej ustawy sposobem oznaczania nowych przepisów jest numeracja z użyciem indeksu górnego[35].

W przeciwieństwie do swojego cywilnego odpowiednika, kodeks postępowania karnego zachowuje spójność horyzontalną i wertykalną. Ustawa ta posługuje się wyłącznie oznaczeniami zawierającymi litery w stosunku do dodawanych przepisów. Pierwszy przepis oznaczony za pomocą numeru połączonego z literą został dodany ustawą z dnia 9 września 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy – Prawo bankowe[36].

W wypadku kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wyniki badania są takie same jak dla kodeksu postępowania karnego – ustawodawca w tej ustawie posługuje się wyłącznie oznaczeniami rozszerzonymi o litery. W przypadku kpsw pierwszą nowelizację wprowadzającą przepis oznaczony z wykorzystaniem litery była ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[37].

Kolejna z badanych ustaw – kodeks rodzinny i opiekuńczy, jest niespójna wertykalnie, lecz zachowuje spójność horyzontalną. Na poziomie artykułów kodeks ten zawiera tylko przepisy oznaczone za pomocą indeksów, podczas gdy na poziomie paragrafów – wyłącznie przepisy oznaczone za pomocą liter. Ponadto w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym nie występują żadne punkty, które byłyby oznaczone za pomocą indeksu lub litery. Pierwszą metodą

35 Zob. art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 45, poz. 234).

36 Dz. U. Nr 93, poz. 1027.

37 Dz. U. Nr 109, poz. 1031; zob. art. 1 pkt 1 wskazanej ustawy.

rozszerzenia podstawowego oznaczenia przepisu na gruncie tego kodeksu był indeks górny[38].

Kodeks spółek handlowych jeszcze w mniejszym stopniu niż wspomniany powyżej kodeks rodzinny i opiekuńczy przestrzega spójności oznaczeń przepisów. Kodeks spółek handlowych zachowuje spójność wyłącznie na poziomie artykułów, stosując numerację z użyciem indeksów górnych[39]. Natomiast tak na poziomie paragrafów, jak i punktów w tej ustawie występują przepisy oznaczone za pomocą indeksu górnego oraz za pomocą liter. Warto jednak zwrócić uwagę, że numeracja z wykorzystaniem liter stanowi mniejszość na każdym ze wskazanych poziomów. Tendencja ta może być konsekwencją wprowadzenia przepisu oznaczonego za pomocą indeksu górnego jako pierwszego przepisu o rozszerzonej numeracji[40].

W przeciwieństwie do dotychczas omówionych ustaw z zakresu prawa karnego kodeks wykroczeń nie jest ustawą spójną pod względem sposobu oznaczania dodawanych przepisów. Pomimo że kodeks wykroczeń posługuje się wyłącznie numeracją z użyciem liter w przypadku paragrafów i punktów, to na poziomie artykułów stosuje obie metody numeracji przepisów, ale ze znaczną przewagą oznaczeń literowych. Pierwszym dodanym przepisem oznaczonym z wykorzystaniem numeracji rozszerzonej był art. 63a kw, dodany ustawą z dnia 28 lipca 1983 r. o zmianie niektórych przepisów z zakresu prawa karnego i prawa o wykroczeniach[41].

38 Zob. art. 1 pkt 10, pkt 14 i pkt 15 ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 45, poz. 234).

39 Niektóre artykuły zostały oznaczone za pomocą indeksu górnego i litery w indeksie górnym, np. art. $300^{71a}$.

40 Zob. art. 3 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o rachunkowości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 102, poz. 1117). *Notabene* w momencie uchwalenia ustawy nowelizującej nie obowiązywały żadne ZTP.

41 Dz. U. Nr 44, poz. 203.

Jednakże pierwszy z przepisów oznaczonych za pomocą indeksu górnego – art. $60^1$ kw, został dodany ustawą z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej w jej pierwotnym brzmieniu[42]. Obydwa sposoby oznaczania nowych przepisów pojawiły się zatem w kodeksie wykroczeń w czasie obowiązywania ZTP z 1961 r.

Pierwszą poddaną analizie ustawą niebędącą kodeksem jest ordynacja podatkowa. Jest to ustawa całkowicie spójna w odniesieniu do metody oznaczania dodawanych przepisów, bowiem posługuje się wyłącznie metodą literową. Pierwszy przepis oznaczony za pomocą liczby połączonej z literą dodała ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w brzmieniu pierwotnym[43], a więc jeszcze pod rządami ZTP z 1991 r.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi także jest ustawą całkowicie spójną, która rozszerza numerację przepisów wyłącznie o litery. Ustawa ta została przyjęta już w momencie obowiązywania ZTP z 2002 r.

Prawo autorskie stanowi próbę powielenia schematu kodeksu cywilnego, korzystającego wyłącznie z oznaczeń indeksowych. Niemniej w przypadku prawa autorskiego ustawodawca nie zachował spójności na poziomie artykułów, w związku z czym ustawa zawiera kilka przepisów oznaczonych za pomocą liter, np. art. 35a. Na preferencję stosowania indeksów górnych wskazuje także wprowadzenie przepisów oznaczonych indeksami górnymi jako pierwszej metody uzupełnienia podstawowej numeracji[44].

42 Dz. U. Nr 41, poz. 324.

43 Dz. U. Nr 116, poz. 1216.

44 Zob. art. 1 pkt 11, pkt 15, pkt 22, pkt 27 i pkt 32 ustawy z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. Nr 53, poz. 637).

Druga z ustaw stanowiących podstawy regulacji prawa własności intelektualnej – prawo własności przemysłowej, również wykorzystuje metodę stosowaną na gruncie kodeksu cywilnego. W przeciwieństwie do prawa autorskiego prawo własności przemysłowej jest ustawą spójną horyzontalnie i wertykalnie[45]. Pierwszą nowelizację wprowadzającą przepisy oznaczone za pomocą indeksu górnego[46] uchwalono w momencie, gdy ZTP z 1991 r. utraciły już moc, a ZTP z 2002 r. nie weszły jeszcze w życie[47].

Kolejną z ustaw poddanych analizie jest prawo bankowe. Ustawa ta stosuje metodę literową na poziomie artykułów i punktów, lecz na poziomie ustępów w prawie bankowym występują obie metody oznaczania nowych przepisów. Ustępy o numeracji wykorzystującej indeksy górne stanowią jednak mniejszość, a ponadto wszystkie tego typu ustępy są przepisami o numeracji mieszanej, literowo-indeksowej, np. art. 105 ust. 4a[1] prawa bankowego. Jest to zagadnienie, nad którym pochylę się dokładniej w podsumowaniu. Co więcej, prawo bankowe narusza § 89 ust. 1 ZTP z 2002 r., ponieważ jeden z przepisów – art. 48ł prawa bankowego, jest oznaczony za pomocą litery właściwej tylko językowi polskiemu. Pierwsze przepisy oznaczone za pomocą liczby połączonej z literą zostały dodane jeszcze w czasie, gdy obowiązywały ZTP z 1991 r.[48].

45 Przepisy z literami w indeksie górnym w numeracji, takie jak art. 152[1a] pwp, traktuję jako oznaczenie indeksowe.

46 Zob. art. 1 pkt 7, pkt 10, pkt 23 lit. c i pkt 28 ustawy z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. Nr 108, poz. 945).

47 ZTP z 1991 r. utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r., a ZTP z 2002 r. weszły w życie z dniem 1 sierpnia 2002 r.

48 Jeżeli wziąć pod uwagę moment ogłoszenia ustawy lub moment wejścia w życie ustawy, pierwszą nowelizacją wprowadzającą przepis o rozszerzonej numeracji do prawa bankowego była ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118) w pierwotnym brzmieniu. Jeżeli zaś przyznawać pierwszeństwo według momentu przyjęcia ustawy, pierwszą taką nowelizacją prawa bankowego była ustawa

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego konsekwentnie posługuje się numeracją rozszerzoną o litery. Stanowi zatem przykład ustawy spójnej horyzontalnie i wertykalnie. Została przyjęta już w momencie obowiązywania ZTP z 2002 r.

Prawo o adwokaturze również zachowuje spójność oznaczania dodawanych przepisów, zawierając wyłącznie dodane później przepisy oznaczone za pomocą liczb połączonych z literami. Jednakowoż w prawie o adwokaturze występuje błąd, który jest obecny w omówionym powyżej prawie bankowym, tj. wykorzystanie litery właściwej tylko językowi polskiemu. W wypadku prawa o adwokaturze jest to art. 95ł. Pierwsze oznaczenia przepisów z wykorzystaniem liter zostały wprowadzone do prawa o adwokaturze ustawą z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw[49].

Ustawa o radcach prawnych zawiera wyłącznie numerację dodawanych przepisów rozszerzoną o litery na poziomie ustępów i punktów, podobnie jak prawo o adwokaturze. W przeciwieństwie do prawa o adwokaturze, ustawa o radcach prawnych nie zachowuje spójności horyzontalnej na poziomie artykułów. W konsekwencji ustawa ta zawiera tak artykuły oznaczone za pomocą liczby i indeksu górnego, jak i liczby połączonej z literą. Wiodącym sposobem oznaczania dodawanych artykułów jest jednak sposób indeksowy. Brak spójności wertykalnej prowadzi do sytuacji, gdy jednostka wyższego rzędu wykorzystuje inną metodę numeracji niż jednostka niższego rzędu, co ma miejsce w przypadku art. $33^{1}$ ust. 1a ustawy o radcach prawnych. Ustawodawca najpierw wprowadził do ustawy o radcach prawnych przepis

z dnia 18 grudnia 1998 r. Prawo dewizowe (Dz. U. Nr 160, poz. 1063) w pierwotnym brzmieniu.

49 Dz. U. Nr 75, poz. 471.

oznaczony za pomocą indeksu górnego[50], a dopiero w późniejszych nowelizacjach zdecydował się na oznaczenia literowe niższych jednostek redakcyjnych.

Ustawa o księgach wieczystych i hipotece jest spójna wyłącznie na poziomie punktów, gdzie konsekwentnie stosuje litery. W wypadku artykułów i ustępów prym wiodą oznaczenia z wykorzystaniem liczby w indeksie górnym, zaburzone przez pojedyncze przykłady oznaczeń wykorzystujących litery, np. art. 23a. Metoda indeksowa jest także pierwotną metodą oznaczania przepisów dodawanych do tej ustawy[51].

Ukrs jest ustawą całkowicie spójną. Pierwsza nowelizacja wprowadzająca przepis oznaczony za pomocą liczby połączonej z literą weszła w życie jeszcze pod rządami ZTP z 1991 r.[52].

Podobnie ustawa o CEIDG jest spójna horyzontalnie i wertykalnie oraz posługuje się wyłącznie metodą literową. Ustawa ta, podobnie jak wszystkie jej nowelizacje, weszła w życie w momencie obowiązywania ZTP z 2002 r.

Również uwl jest ustawą całkowicie spójną. Jej pierwsza nowelizacja dodająca przepisy oznaczone za pomocą liczby połączonej z literą weszła w życie w czasie obowiązywania ZTP z 1991 r.[53].

50 Zob. art. 7 ust. 11 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych (Dz. U. Nr 33, poz. 175) w pierwotnym brzmieniu.

51 Pierwszą nowelizacją ukwh dodającą przepisy oznaczone za pomocą liczby połączonej z liczbą w indeksie górnym była ustawa z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustaw – o księgach wieczystych i hipotece, Prawo spółdzielcze, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 115, poz. 496).

52 Zob. art. 1 ust. 9 i 10 ustawy z dnia 30 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, Prawa upadłościowego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz ustawy – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 114, poz. 1193).

53 Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o własności lokali (Dz. U. Nr 106, poz. 682).

Ostatnia z badanych ustaw – ustawa covidowa, jest szczególnym aktem normatywnym. Ustawa ta miała na celu uporządkowanie różnego rodzaju stosunków publicznych i prywatnych w nadzwyczajnej sytuacji, którą była epidemia COVID-19. Od momentu jej ogłoszenia w marcu 2020 r. była nowelizowana ponad 70 razy[54]. Ponadto jest okryta złą sławą ze względu na chaotyczność oznaczania przepisów. Niemniej ustawa ta jest spójna horyzontalnie na poziomie ustępów i punktów, posługując się wyłącznie metodą literową. Na poziomie artykułów przeważają oznaczania składające się z połączenia liczby z literą, lecz widoczna jest liczna grupa artykułów oznaczonych numeracją mieszaną, literowo-indeksową, do której zalicza się m.in. art. 15g[1].

## 5. Podsumowanie wyników badania

Próba badawcza jest niedostatecznie liczna, aby na podstawie wyników badania stawiać stanowcze wnioski. Pomimo to badanie wykazuje pewne tendencje ustawodawcy w zakresie oznaczania dodawanych przepisów do konkretnych rodzajów ustaw.

W pierwszej kolejności można zauważyć, że w ustawach regulujących prawo cywilne wiodącą metodą jest metoda indeksowa, chociaż w przypadku prawa autorskiego, kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece ustawodawca nie zachował jednolitego sposobu numerowania dodawanych przepisów.

Po drugie, ustawodawca wykazuje wyraźną preferencję dla metody literowej w ustawach regulujących prawo karne, co zostało zaburzone wyłącznie w przypadku kodeksu wykroczeń.

54 Za informacją o liczbie aktów zmieniających dostępną w Internetowym Systemie Aktów Prawnych, https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000374, [dostęp: 8.03.2025 r.].

Na osiem ustaw posiadających opisowe określenie przedmiotu ustawy, cztery są całkowicie spójne i zarazem stosują wyłącznie metodę literową. W tej grupie ustaw tylko prawo autorskie oraz ustawa o księgach wieczystych i hipotece w większym stopniu niż metodę literową wykorzystują metodę indeksową, co może być związane z regulowaniem przez nie materii cywilnoprawnej.

Spośród 25 ustaw poddanych analizie 14 jest spójnych horyzontalnie i wertykalnie, a 15 jest spójnych przynajmniej horyzontalnie[55]. Trzy z badanych ustaw zawierają przepisy o numeracji rozszerzonej o literę alfabetu polskiego. Co intrygujące, za każdym razem jest to litera „ł".

Wśród ośmiu ustaw, do których po raz pierwszy dodano przepisy o rozszerzonej numeracji w momencie obowiązywania ZTP z 1961 r. dla sześciu pierwotnym sposobem oznaczania nowych przepisów był indeks górny. W tej grupie ustaw tylko do kodeksu postępowania administracyjnego i kodeksu wykroczeń jako pierwsze dodano przepisy oznaczone za pomocą litery.

W grupie ośmiu ustaw, do których dodano pierwsze przepisy o rozszerzonej numeracji pod rządami ZTP z 1991 r., jedynie do prawa autorskiego w pierwszej kolejności dodano przepis oznaczony za pomocą indeksu górnego.

Trzy nowelizacje dodające po raz pierwszy przepisy oznaczone za pomocą rozszerzonej numeracji przypadły na okres między 30 marca 2001 r., a 1 sierpnia 2002 r., kiedy nie obowiązywały żadne zbiory Zasad Techniki Prawodawczej. W tej grupie przeważa wprowadzanie przepisu o numeracji rozszerzonej o indeks górny jako pierwszego sposobu rozszerzenia oznaczenia przepisu.

Sześć spośród przebadanych ustaw zmieniono po raz pierwszy przez dodanie przepisu o rozszerzonej numeracji już w momen-

55 Kodeks rodzinny i opiekuńczy jest spójny horyzontalnie, lecz nie jest spójny wertykalnie.

cie obowiązywania ZTP z 2002 r. Do wszystkich tych ustaw jako pierwsze dodano przepisy rozszerzone o liczby z przyłączonymi literami. Ponadto pięć z sześciu ustaw jest całkowicie spójnych.

Powyższe wskazuje na stopniową zmianę preferencji ustawodawcy z dodawania przepisów oznaczonych za pomocą liczby i indeksu górnego na rzecz przepisów oznaczonych za pomocą liczby i litery, z tym zastrzeżeniem, że co do zasady ustawodawca odbiegał od preferowanego w danym momencie sposobu, jeżeli dla danej gałęzi prawa inna metoda była wiodąca. Miało to miejsce w wypadku prawa autorskiego – pomimo że w owym czasie ustawodawca przeważnie jako pierwszą metodę oznaczania dodawanych przepisów stosował metodę literową, w prawie autorskim dodał przepis oznaczony za pomocą indeksu górnego, zapewne, aby odwzorować sposób przyjęty na gruncie kodeksu cywilnego. Uzasadnienie rządowego projektu nie oferuje jednak odpowiedzi na pytanie o przyczynę wyboru takiej metody oznaczania dodawanych przepisów[56].

Interesującym przypadkiem są art. 105 ust. $4a^1$ i ust. $4^2$ pb – jest to bowiem system mieszany, wykorzystujący zarówno literę, jak i indeks górny. Nowelizacja ta została wprowadzona art. 53 pkt 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych w brzmieniu pierwotnym[57]. Ustawodawca prawdopodobnie zdecydował się na ten sposób oznaczenia przepisu, aby dodać nowy przepis między art. 105 ust. 4a a ust. 4b. Taki zabieg na gruncie ZTP z 2002 r. jest zupełnie zbędny. Zgodnie z § 89 ust. 4 ZTP z 2002 r. art. 105 ust. $4a^1$ pb powinien zostać oznaczony jako „art. 105 ust. 4aa", zaś art. 105 ust. $4a^2$ pb jako „art. 105 ust. 4ab".

56 Por. Druki Sejmowe III Kadencja, Druk nr 1382, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

57 Dz. U. Nr 81, poz. 530.

Z drugiej strony niektóre ustawy stosują metodę odwrotną – literę w indeksie górnym następującą po liczbie w indeksie górnym, np. art. $18^{3a}$ kp. Ta sytuacja jest, w przeciwieństwie do kazusu prawa bankowego, nieuniknioną konsekwencją wyboru metody indeksowej. Ustawodawca nie ma innej możliwości dodania przepisu pomiędzy dwa przepisy oznaczone za pomocą liczby i indeksu górnego niż dodanie litery w indeksie górnym. Jest to przyczyna, dla której podnosi się w doktrynie przedmiotu na większą dogodność stosowania numeracji rozszerzonej o litery. Metoda ta jest po pierwsze bardziej elastyczna, a ponadto nie niesie ze sobą ryzyka „zgubienia" indeksu górnego przy zmianie edytora tekstu[58].

Kazus podobny do przykładów prawa bankowego oraz kodeksu pracy był udziałem również ustawy covidowej, która zawiera przepisy takie jak art. $15g^{1}$, art. $15zzf^{2}$, a nawet art. $15zze^{4a}$. W przypadku tej ustawy taka niespójność jest wynikiem dokonywania licznych, często w niewystarczającym stopniu przemyślanych nowelizacji ustawy, w celu szybkiego reagowania na rozwój sytuacji epidemicznej.

Przykładowo, art. 15g został dodany ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw[59] z dniem jej ogłoszenia, zaś art. 15ga został dodany ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2[60] z dniem 16 maja 2020 r. Z kolei art. $15g^{1}$ został dodany ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych

58 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie*..., *op. cit.*, s. 562.

59 Dz. U. z 2020 r. poz. 568.

60 Dz. U. z 2020 r. poz. 875.

udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19[61] z dniem 24 czerwca 2020 r. W efekcie art. 15g[1] został wprowadzony do ustawy covidowej w momencie, gdy art. 15g i art. 15ga stanowiły już jej część. Pomimo dużego stopnia szczegółowości ZTP z 2002 r. nie wskazują, jak należy oznaczyć przepis, który ma zostać dodany po art. X, lecz przed art. Xa. W związku z powyższym ustawodawca, chcąc z wiadomych sobie przyczyn[62] umieścić art. 15g[1] w tym konkretnym miejscu, nie miał innego wyboru jak oznaczyć ten przepis za pomocą metody mieszanej. Podobna sytuacja miała miejsce dla art. 15zzf[2] oraz art. 15zze[4a] – przepisy te zostały dodane w czasie, kiedy istniały już przepisy o oznaczeniach wcześniejszych, tj. art. 15zzf i art. 15zze[63],

61 Dz. U. z 2020 r. poz. 1086.

62 Uzasadnienie uchwały Senatu nie daje odpowiedzi na pytanie o potrzebę umiejscowienia tego przepisu między art. 15g i art. 15ga; por. druki Sejmowe IX Kadencja, Druk nr 427, Uzasadnienie Uchwały Senatu RP w sprawie ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19.

63 Art. 15zze, art. 15zzf oraz art. 15zzg zostały dodane do ustawy covidowej ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568) z dniem 31 marca 2020 r. Następnie art. 15zze[4] i art. 15zze[5] zostały dodane ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 2255) z dniem 19 grudnia 2020 r., zaś art. 15zze[4a] został dodany ustawą z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1192). Art. 15zzf[1] oraz art. 15zzf[2] zostały dodane w późniejszej dacie ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 695).

przy czym ustawodawca, podobnie jak przy prawie bankowym, niepotrzebnie wprowadził oznaczenie indeksowe obok literowego.

Sytuacji tych, negatywnie wpływających na jasność tekstu, można by zapewne uniknąć, poświęcając więcej uwagi przygotowaniu nowelizacji ustaw, a w szczególności systematyce nowelizowanych ustaw oraz udoskonalając projekty ustaw, tak od strony formalnej, jak i materialnej, kosztem zmniejszenia liczby dokonywanych nowelizacji.

## 6. Wnioski

Pierwszym nasuwającym się wnioskiem jest nieprzestrzeganie Zasad Techniki Prawodawczej przez ustawodawcę – na 25 przebadanych ustaw tylko 12 jest pozbawionych wad. Może to wynikać z faktu, że zbiory Zasad Techniki Prawodawczej nie mają tradycji umiejscowienia ich wysoko w systemie aktów prawnych.

Zwracanie uwagi na nieprzestrzeganie Zasad Techniki Prawodawczej nie stanowi *novum* w doktrynie prawa – taki zarzut był kierowany już pod adresem ZTP z 1961 r.[64] Również wówczas podnoszono, że niska ranga ZTP z 1961 r. pozbawia je należnego im autorytetu, a tym samym negatywnie wpływa na skalę zjawiska błędnego formułowania treści aktów normatywnych[65].

Pomimo niskiej rangi ZTP z 2002 r. w hierarchii aktów normatywnych należy zauważyć, że jest to pierwszy zbiór Zasad Techniki Prawodawczej będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego[66].

64 Por. A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 145.

65 *Ibidem*, s. 146.

66 ZTP z 1929 r. były skierowane do Dyrektorów Departamentów I-V, Naczelników Wydziałów oraz wszystkich Urzędników referujących w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. ZTP z 1939 r. i ZTP z 1961 nadano formę zarządzenia

Zdaniem Sylwii Wojtczak podniesienie rangi ZTP z 2002 r. do rangi rozporządzenia paradoksalnie doprowadziło do deprecjacji ich znaczenia względem ZTP z 1991 r. W ocenie ww. autorki jest to związane z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny na gruncie ZTP z 1991 r. szeregu orzeczeń[67]. Orzeczenia te stanowiły pewne ograniczenie nie tylko dla ustawodawcy, ale dla prawodawcy w ogólności, ponieważ nadawały ZTP z 1991 r. charakter podobny do reguł kolizyjnych, reguł inferencyjnych i dyrektyw interpretacyjnych[68]. Rozporządzenie zaś – jak wskazuje autorka – jako akt niższego rzędu niż ustawa nie wiąże ustawodawcy. Dlatego też S. Wojtczak w swoim artykule postuluje przyjęcie zbioru Zasad Techniki Prawodawczej o randze ustawowej[69].

Warto zaznaczyć, że także ten postulat nie stanowi *novum* w doktrynie prawa. Już na przełomie lat 70. i 80. ubiegłego wieku toczyły się dyskusje nad kształtem ustawy o tworzeniu prawa[70]. Do przedmiotowego zakresu tej ustawy miały wchodzić też Zasady Techniki Prawodawczej[71].

Jak zwróciła uwagę Sławomira Wronkowska, podniesienie rangi zbioru Zasad Techniki Prawodawczej samo w sobie nie mogło

Prezesa Rady Ministrów, zaś ZTP z 1991 r. miały formę uchwały Rady Ministrów; por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad..., op. cit.*, s. 15.

67 S. Wojtczak, *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, „Państwo i Prawo" 2005, nr 1, s. 45. Autorka przywołuje: wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej „TK") z dnia 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; wyrok TK z dnia 21 stycznia 1997 r., sygn. akt K 18/96. W orzeczeniach tych TK wskazywał, że choć normy wynikające z ZTP z 1991 r. nie wiązały bezpośrednio ustawodawcy, to bez ważnych powodów nie powinien on od nich odstępować. Ponadto w ocenie TK reguły prawidłowej legislacji składały się na zasadę państwa prawnego.

68 *Ibidem*, s. 45–46.

69 *Ibidem*, s. 47.

70 A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia..., op. cit.*, s. 167–174.

71 *Ibidem*, s. 168–169.

odnieść rezultatu w postaci zwiększenia ich skuteczności[72]. Należy się bowiem, w mojej ocenie, zgodzić, że zjawisko nieprzestrzegania Zasad Techniki Prawodawczej powiązane jest przede wszystkim z poziomem kultury politycznej i prawnej, nie zaś z rangą Zasad Techniki Prawodawczej oraz ewentualnymi sankcjami związanymi z ich naruszeniem[73]. Moim zdaniem pierwszeństwo należy nadać zasadzie pewności prawa, zaś pozbawianie mocy wadliwych aktów niewątpliwie wywołałoby taką niepewność, nieraz wręcz pozbawiając jednostki ich praw i ekspektatyw.

Po drugie, badanie zdaje się sugerować, że im mniej zmian w obrębie zbioru Zasad Techniki Prawodawczej obowiązującego w czasie nowelizowania ustaw, tym bardziej spójnie ustawodawca oznacza przepisy dodawane do ustaw – na osiem ustaw nowelizowanych po raz pierwszy po rządami ZTP z 1991 r. sześć jest całkowicie spójnych, a w przypadku ustaw przyjętych, a następnie nowelizowanych w czasie obowiązywania ZTP z 2002 r. odsetek ten wynosi pięć na sześć, podczas gdy tylko jedna z ośmiu ustaw nowelizowanych po raz pierwszy w momencie obowiązywania ZTP z 1961 r. zachowuje spójność. Jednakże taka teza byłaby postawiona na wyrost ze względu na bardzo nieliczną próbę badawczą. Co więcej, przykład dodania do wówczas jeszcze spójnego kodeksu postępowania administracyjnego art. $39^1$ w momencie, gdy obowiązywały już ZTP z 2002 r. przeczy takiej korelacji.

W dalszej kolejności na przykładzie zmian wprowadzonych do art. 133 kpc trzeba wskazać, jak nie należy przeprowadzać nowelizacji aktu normatywnego, a w szczególności jak nie dodawać nowych przepisów. W art. 1 pkt 43 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r.

72 S. Wronkowska, *Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie?*, „Państwo i Prawo" 2005, nr 2, s. 98.

73 *Ibidem*, s. 99.

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw[74] ustawodawca zdecydował się na dodanie § $2^1$ i § $2^2$ do tego artykułu z jednoczesnym uchyleniem § 2a i zastąpieniem oznaczenia § 2c oznaczeniem §$2^3$ [75]. W uzasadnieniu projektodawca ograniczył się do wskazania, że „Przy okazji oznaczenie § 2c należy zmienić na § $2^3$, zgodnie z konwencją przyjętą w Kodeksie"[76].

*Notabene* na podobny zabieg ustawodawca zdecydował się w wypadku prawa autorskiego. Zmiana ta znalazła w dacie ukazania się niniejszego artykułu odzwierciedlenie w tekście jednolitym ustawy objętym obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych[77], a więc ogłoszonym po dacie przeprowadzenia badania. Zgodnie z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawy o ochronie baz danych oraz ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi[78] „art. 15a oznacza się jako art. $15^1$". Taka zmiana nie była przewidywana na etapie pierwotnego projektu ani prac w komisjach sejmowych. Dodano ją dopiero na etapie poprawek Senatu. Co więcej, we wstępie uzasadnienia Marszałek Senatu wskazała, że przyjęcie tej nowelizacji będzie wiązać się

74 Dz. U. z 2019 r. poz. 1469.

75 Warto zaznaczyć, że art. 133 § 2b kpc był już uchylony w momencie wprowadzania opisywanej zmiany. Zob. art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804).

76 Druki Sejmowe VIII Kadencja, Druk nr 3137, Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, s. 155.

77 Dz. U. z 2025 r. poz. 24.

78 Dz. U. z 2024 r. poz. 1254.

z koniecznością zmiany oznaczeń jednostek redakcyjnych w nowelizowanej ustawie[79]. W samym zaś uzasadnieniu szczegółowo pochylono się nad metodami oznaczania dodawanych przepisów. Zwrócono uwagę, że stosowanie dwóch różnych metod – indeksowej i literowej, stanowi błąd techniczno-legislacyjny, ponieważ „prawodawca musi być konsekwentny w zakresie przyjętej przez siebie techniki oznaczania dodawanych przepisów"[80]. Podniesiono także, że oznaczenie dotychczasowego art. 15a prawa autorskiego jest wynikiem błędu, którego nie zidentyfikowano wystarczająco szybko.

Chociaż niewątpliwie dobrym sygnałem jest zwrócenie przez ustawodawcę uwagi na zagadnienie, które jest przedmiotem tego artykułu, to dotychczasowe działania podejmowane przez ustawodawcę w celu poprawy jakości stanowionego prawa niejednokrotnie odnoszą efekt przeciwny do zamierzonego. Na gruncie ZTP z 2002 r. nie można naprawić błędu legislacyjnego w numeracji przepisów, jeżeli taki błąd nie jest pomyłką, którą można sprostować. Ze względu na zasadę zachowania numeracji dotychczasowych przepisów obowiązującą na gruncie ZTP z 2002 r., raz przyjęta numeracja przepisów nie powinna ulegać zmianie. Zdaje się, że ustawodawca, mając jak najlepsze chęci pod kątem techniki legislacyjnej, zapomniał o tej zasadzie, a w szczególności o § 106 pkt 1 ZTP z 2002 r.

79 Druki Sejmowe X Kadencja, Druk nr 576, Uchwała Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawy o ochronie baz danych oraz ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, s. 2.

80 Druki Sejmowe X Kadencja, Druk nr 576, Uzasadnienie Uchwały Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawy o ochronie baz danych oraz ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, s. 3.

Na koniec należy również zwrócić uwagę na zagadnienia, na które wskazano w § 51 ust. 3 ZTP z 1939 r., a mianowicie na istnienie utartej praktyki powoływania przepisów i orzecznictwo zapadłe na gruncie danego przepisu. W dobie dostępu do systemów informacji prawnej należy przyjąć, że w odniesieniu do każdego przepisu istnieje utarta praktyka jego powoływania. Zmiana oznaczenia przepisu uniemożliwia osobie, która nie ma świadomości, iż treść przepisu nie uległa zmianie, choć zmieniono jego numerację, korzystanie z dorobku doktryny i orzecznictwa dotyczącego danego przepisu pod poprzednią numeracją. W konsekwencji negatywnie wpływa to na jasność i pewność prawa – wartości, które technika legislacyjna ma za zadanie wzmacniać, dostarczając legislatorom środków do poprawnego wyrażania woli prawodawcy w treści aktów normatywnych[81].

Moim zdaniem prawodawca powinien przede wszystkim przestrzegać istniejącej już numeracji przepisów przyjętej na gruncie danego aktu normatywnego, nawet jeżeli jest ona niezgodna z treścią § 89 ZTP z 2002 r. Jakakolwiek ingerencja w przyjęty w danej ustawie sposób oznaczania dodawanych przepisów prowadzi wyłącznie do zaburzenia spójności numeracji przepisów.

## Streszczenia

### Oznaczanie przepisów dodawanych do ustaw – litera czy indeks górny?

W artykule przedstawiono problematykę przyjętego przez ustawodawcę sposobu oznaczania przepisów dodawanych do ustaw, tj. oznaczania nowych jednostek redakcyjnych za pomocą

81 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady..., op. cit.*, s. 157–158.

liczb połączonych z literą albo z liczbą w indeksie górnym, na tle regulacji przewidzianych w obowiązujących w polskim systemie prawnym zbiorach Zasad Techniki Prawodawczej. Na potrzeby niniejszego artykułu zostało przeprowadzone badanie aktualnych tekstów jednolitych 25 ustaw, mające na celu ustalenie preferencji ustawodawcy w zakresie oznaczania przepisów dodawanych do ustaw oraz ich zmian. Przy analizie wyników badania uwzględniono charakterystykę poszczególnych gałęzi prawa, a także moment wejścia w życie danych ustaw.

**Słowa kluczowe:** przepisy dodawane do ustaw, indeks górny, Zasady Techniki Prawodawczej, badanie tekstów jednolitych ustaw.

## The description of systematising units incorporated into statutes – letters or superscripted numbers?

The aim of the article is to present the practices used in the description of systematising units incorporated into statutes by means of amendment, i.e. the usage of numbers used jointly with letters or superscripted numbers, with regard to the provisions laid down in the Principles of Legal Drafting known to the Polish legal system. The conclusions of the article are based on an analysis of consolidated texts of 25 statutes, aimed at determining the legislator's preferences in terms of marking provisions added to acts and their amendmends. When analysing the results of the study the characteristics of individual branches of law, as well as the time of entry into force of respective acts, were taken into account.

**Keywords:** addition of provisions to statutes, superscripted number, Principles of Legal Drafting, examination of consolidated texts of statutes.

## Literatura

Koźmiński K., *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.

Malinowski A., *Informacja o nieobowiązywaniu przepisu*, „Przegląd Legislacyjny" 2016, nr 1(95).

Michalska A., Wronkowska S., *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983.

Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.

Wojtczak S., *Zasady techniki prawodawczej – luka w prawie?*, „Państwo i Prawo" 2005, nr 1.

Wronkowska S., *Zasady techniki prawodawczej, czy rzeczywiście luka w prawie?*, „Państwo i Prawo" 2005, nr 2.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.,* Warszawa 2004.

Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.

Wronkowska S., Zieliński M., *Zasady Techniki Prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997.

# Lista recenzentów artykułów zgłoszonych do publikacji w „Przeglądzie Legislacyjnym” w 2024 r.

Małgorzata Gałązka
Krzysztof Koźmiński
Marcin Olszówka
Grzegorz Pastuszko
Jadwiga Potrzeszcz
Kamila Sobieraj
Aleksandra Syryt
Adam Szafrański
Krzysztof Wiak
Jacek Zaleśny

ISSN 1426-6989
eISSN 2956-4026

RCL